

# ANALISA

1985 — 4

## ASIA-AFRIKA DAN PERKEMBANGAN KAWASAN



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

# ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Penimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab*

Pande Radja SILALAH

*Dewan Redaksi*

Daoed JOESOEF  
Rufinus LAHUR  
J. PANGLAYKIM  
A.M.W. PRANARKA  
M. Hadi SOESASTRO  
Harry TJAN SILALAH  
Jusuf WANANDI  
Clara JOEWONO  
Kirdi DIPOYUDO  
A. Sudiharto DJIWANDONO  
Djisman S. SIMANDJUNTAK  
J. Soedjati DJIWANDONO  
Ronald NANGOI

*Redaksi Pelaksana*

Pande Radja SILALAH  
Ronald NANGOI  
S. TJOKROWARDOJO

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

*Alamat*

*Redaksi* : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160,  
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

*Tata Usaha* : Biro Publikasi CSIS, Jalan Tanah Abang III/27,  
Jakarta 10160, Telepon 356532, 356533, 356534,  
356535

PENGANTAR REDAKSI	308
SEKITAR KONPERENSI ASIA-AFRIKA DAN MAKNANYA BAGI POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA <i>H. Roeslan ABDULGANI</i>	311
BANDUNG DAN EVOLUSI TATA EKONOMI INTERNASIONAL BARU <i>Djisman S. SIMANDJUNTAK</i>	329
PERJUANGAN MENUJU TATA INFORMASI DUNIA BARU <i>SUKANTO</i>	339
HUBUNGAN EKONOMI ASEAN-AMERIKA SERIKAT <i>Hadı SOESASTRO</i>	352
POTENSI KONFLIK DAN PERDAMAIAN DI ASIA TENGGERA <i>Sabam SIAGIAN</i>	370
NEGARA-NEGARA BESAR DAN KONFLIK KAMPUCHEA <i>Asnani USMAN</i>	379
HUBUNGAN CINA-SOVIET: HAMBATAN-HAMBATAN DAN PROSPEKNYA <i>Endi RUKMO</i>	385



## Pengantar Redaksi

*Peringatan Hari Ulang Tahun Konferensi Asia-Afrika ke-30 pada 24 April 1985 di Bandung tentu memiliki maknanya bagi banyak negara Asia-Afrika, yang umumnya tergolong negara-negara Dunia Ketiga. Pertama, Konferensi Asia-Afrika merupakan peristiwa bersejarah bagi negara-negara tersebut dalam memperjuangkan kemerdekaan dari sistem penjajahan di dunia.*

*Kedua, peringatan tersebut menggarisbawakan bahwa "Semangat Bandung" masih menjiwai banyak negara Dunia Ketiga ini. Di tengah-tengah situasi internasional yang semakin kompleks dan jauh berbeda dari situasi 1950-an, Semangat Bandung ternyata masih dihargai dan dijunjung tinggi negara-negara tersebut.*

*Akhirnya, melalui peringatan ini, negara-negara Asia-Afrika, yang umumnya terdiri dari negara-negara Non-Blok, dapat mengembangkan semangat solidaritas di antara mereka. Tampaknya kebanyakan dari negara-negara tersebut menyadari kelemahan mereka dalam menghadapi negara-negara kuat secara sendiri-sendiri.*

*Secara demikian, tepatlah pendapat bahwa Semangat Bandung masih relevan untuk situasi hubungan internasional dewasa ini. Bila di masa lalu negara-negara Asia-Afrika berjuang menghadapi penjajahan, maka di masa sekarang mereka bisa memperjuangkan kepentingan bersama di berbagai bidang pembangunan.*

*Sejak berakhirnya masa penjajahan, negara-negara di dunia memperoleh kesempatan yang sama untuk membangun, tetapi perkembangan pembangunan masing-masing negara berbeda satu sama lain. Pada dasarnya berkembang kelompok negara yang sangat maju dalam bidang-bidang pembangunan, ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi; dan kelompok negara yang ketinggalan dalam bidang-bidang tersebut. Kelompok negara terakhir inilah yang sering disebut sebagai negara-negara Dunia Ketiga. Perkembangan seperti ini mencerminkan suatu ketimpangan, sehingga tidak jarang menimbulkan ketegangan hubungan di antara mereka.*

*Keadaan ini kiranya mendorong negara-negara Asia-Afrika untuk mengembangkan semangat solidaritas di antara mereka. Persoalan di antara mereka adalah tidak sekedar kekurangmampuan untuk mengejar kemajuan negara-negara maju, melainkan sikap negara-negara maju yang sering dirasakan tidak adil atau tidak menguntungkan mereka. Negara-negara Dunia Ketiga ini sering mempersoalkan tindakan-tindakan proteksionisme yang dikenakan negara-negara maju, dan bahkan keterlibatan negara-negara besar dalam konflik-konflik kawasan Dunia Ketiga.*

*Konperensi Asia-Afrika jelas sangat bermanfaat bagi banyak negara Asia-Afrika, termasuk Indonesia. Konperensi tersebut turut meningkatkan prestise politik luar negeri yang bebas-aktif, sehingga turut menunjang kepentingan Indonesia dalam dunia internasional. H. Roeslan ABDULGANI, salah satu tokoh dan saksi sejarah Konperensi, membahas secara mendalam makna Konperensi Asia-Afrika tersebut dalam tulisannya, "Sekitar Konperensi Asia-Afrika dan Maknanya bagi Politik Luar Negeri Indonesia."*

*Di samping memberi sumbangan bagi perjuangan kemerdekaan banyak negara Asia-Afrika, konperensi tersebut turut memberi sumbangan di bidang ekonomi. Komunique Final Bandung pun, menurut Djisman S. Simandjuntak, dapat disebut sebagai embrio Tata Ekonomi Internasional Baru (TEIB). Dengan demikian, negara-negara Asia-Afrika juga memperjuangkan emanipasi ekonomi. Perkembangan dan relevansi TEIB ini merupakan bagian dari tulisan Djisman S. SIMANDJUNTAK yang berjudul "Bandung dan Evolusi Tata Ekonomi Internasional Baru." Tulisan ini berturut-turut membahas asas-asas pokok dan unsur utama TEIB, usaha-usaha negara berkembang dalam mencari penyelesaian mengenai bentuk tata ekonomi internasional, dan tantangan-tantangan baru dalam perkembangan keadaan ekonomi dunia dan hubungan antar negara.*

*Karangan berikutnya yang berjudul "Perjuangan Menuju Tata Informasi Dunia Baru" dan ditulis oleh SUKANTO, menyoroti keadaan komunikasi dan informasi dunia serta masalah tata informasi dunia baru. Ketimpangan hubungan antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang cukup menonjol juga dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi. Salah satunya adalah teknologi komunikasi dan informasi. Ketimpangan hubungan telah mendorong negara-negara Dunia Ketiga, khususnya negara-negara Non-Blok, untuk mengeluarkan konsep Tata Komunikasi dan Informasi Dunia Baru pada 1976.*

*Hadi SOESASTRO membahas masalah dan perkembangan hubungan ekonomi ASEAN-AS akhir-akhir ini. Sebagaimana dialami banyak negara berkembang, ASEAN pun sering mengalami kesulitan akses ke pasar negara-negara industri maju seperti AS. Namun demikian dialog ASEAN-AS tam-*



paknya banyak membantu dalam memecahkan kesulitan seperti itu. Oleh karena itu, melalui dialog-dialog tersebut, ASEAN sebenarnya memiliki peluang untuk turut memecahkan rintangan-rintangan dalam hubungan Utara-Selatan.

Menjelang tahun-tahun terakhir abad ini, tentu akan terjadi perubahan-perubahan keadaan di kawasan Asia Tenggara. Konflik Kamboja yang mempengaruhi keamanan kawasan Asia-Tenggara tentu akan mengarah pada perdamaian atau sebaliknya pada konflik yang lebih parah. Cina sebagai negara besar yang terlibat dalam konflik Kamboja tampaknya akan muncul sebagai kekuatan yang semakin tegas di kawasan. Perubahan-perubahan seperti ini jelas bisa mempengaruhi kepentingan Indonesia yang sedang giat membangun. Dalam tulisan yang berikutnya, Sabain SIAGIAN membahas potensi konflik dan perdamaian di Asia Tenggara, termasuk kepentingan strategis Indonesia di kawasan tersebut, dalam memasuki abad baru.

Konflik Kamboja merupakan pertentangan antara Kamboja dan Vietnam. Akan tetapi konflik tersebut menjadi masalah internasional oleh karena keterlibatan Cina, Uni Soviet, dan Amerika Serikat di dalamnya. Oleh karena itu, peranan negara-negara besar diperlukan untuk mencari penyelesaian konflik tersebut. Asnani USMAN berturut-turut membahas latar belakang konflik Kamboja, peranan negara-negara besar yang terlibat dalam konflik, dan peranan yang perlu dimainkan negara-negara besar untuk menebus jalan buntu penyelesaian konflik.

Dalam tulisan yang terakhir, Endi RUKMO menyoroti hambatan-hambatan dan prospek hubungan Cina-Uni Soviet. Cina dewasa ini berusaha untuk mewujudkan kembali perekonomiannya secara lebih efisien dan berorientasi pada pembangunan. Dalam rangka itu Cina tidak segan-segan meningkatkan kerjasamanya dengan negara-negara maju, seperti Jepang dan AS. Cina, menurut Endi Rukmo, malah akhir-akhir ini menunjukkan sikap yang lebih positif pada Uni Soviet yang selama ini dianggapnya sebagai musuh atau ancaman utamanya.

Jakarta, April 1985

REDAKSI

# **Sekitar Konperensi Asia-Afrika dan Maknanya bagi Politik Luar Negeri Indonesia**

H. Roeslan ABDULGANI

Formulasi tentang dasar dan tujuan politik luar negeri Indonesia dalam konstitusi kita berbunyi: "ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial." Rumusan pelaksanaannya adalah politik luar negeri, yang bebas dan aktif, berdasarkan kepentingan nasional.

Pelaksanaan politik luar negeri pada umumnya jauh lebih sulit daripada rumusannya. Pelaksanaan terkait dengan ruang serta waktu. Apabila yang kita artikan sebagai kepentingan nasional itupun adakalanya mengalami pergeseran, karena perubahan situasi dan kondisi nasional maupun internasional, maka bertindak bebas dan aktif pun tidak dapat dilakukan secara absolut. Melainkan harus melihat dan memperhitungkan situasi dan kondisi yang menentukan batas-batas serta kendala-kendalanya.

Semua itu disebabkan karena gerak dinamika yang berlaku sebagai hukum besi yang tak terelakkan dalam dunia internasional. Karena itu menjalankan politik luar negeri adalah ibarat bermain catur. Tiap langkah harus diperhitungkan matang-matang. Main caturnya bukan hanya menghadapi satu pihak. Melainkan sering kali harus menghadapi secara simultan berbagai pihak.

Adakalanya pula menjalankan politik luar negeri itu ibarat ikut main dalam musik konser. Nada dan iramanya mesti selaras dengan pemain-pemain lainnya. Sedangkan lagunya mesti merupakan suatu rangkaian kesatuan rhapsodi penuh dengan harmoni.



\*

Konperensi Bandung 30 tahun yang lalu dapat kita ibaratkan sebagai konsert agung. Pemain-pemannya adalah tokoh-tokoh berbobot. Pemikir dan pejuang besar, yang sepanjang hidupnya memberikan dharma-baktinya untuk kemerdekaan Tanah-Air dan Bangsanya, dengan berbagai macam duka-derita dan pengorbanan.

Di Bandung mereka bertemu selama sepekan. Menyusun suatu partitur bersama, melalui musyawarah dan mufakat. Partitur Asia-Afrika, yang bukan bersumber dari partitur Barat. Bukan pula imitasi dari Barat. Melainkan partitur ciptaan sendiri, yang ingin hendak merombak jalannya sejarah dunia, yang hingga kini merugikan Asia-Afrika. Dunia pada waktu itu sedang didominasi oleh kedua antagonis Perang Dingin.

Dahulu dalam Perang Dingin Kedua, mereka pernah berkoalisi melawan Hitlerisme dan militer-fascisme Jepang. Tetapi begitu perang selesai, dan mereka menang, dinamika baru menempatkan mereka sebagai lawan.

Apabila dahulu koalisi antar-mereka dibentuk karena adanya persamaan musuh, dan bukan karena persamaan ideologi-politik, maka begitu musuh bersama hancur, retaklah koalisi mereka. Malahan menjadi permusuhan. Sumber permusuhan itu adalah kontradiksi paham demokrasi-liberal kontra komunisme-otoriter, dengan segala macam antagonismenya di bidang kehidupan politik, ekonomi dan sosial-budaya. Kedua-duanya ingin mendominasi dunia dengan kekuatan militer dan industri perangnya.

Dalam perlombaan mendominasi dunia itu, kontradiksi dan antagonisme kedua blok raksasa itu mencoba menancapkan kuku-pengaruhnya atas bangsa-bangsa Asia-Afrika, yang sejak akhir Perang Dunia II sebagian dari mereka telah berhasil mematahkan belenggu kolonialisme Barat.

Dalam pada itu komunisme Moskow, yang selama Perang berhasil melebarkan sayapnya ke Eropa Timur sampai ke perbatasan Eropa Tengah, berhasil pula sesudah selesai Perang Pasifik merembes ke Cina, Korea dan Indocina. Ketiga-tiganya mengalami pemecahbelahan daripada bangsa dan tanah airnya.

Khusus di Korea dan Indocina kita melihat sekitar tahun 1950-1954 meningkatnya Perang Dingin, yang kalau tidak dibendung selekas mungkin akan dapat menjalar ke Asia Tenggara, ke Asia Selatan dan ke Asia Barat. Ia akan mengguncangkan pula Timur Tengah serta Afrika Utara, di mana rakyat-rakyat Palestina, Tunisia, Aljazair, Marokko dan juga rakyat-rakyat di Afrika bagian selatan Sahara, sedang berjuang mati-matian melawan kolonialisme.



Apabila sampai perjuangan kemerdekaan nasional di berbagai kawasan Asia-Afrika itu termasuk rivalitasnya Perang Dingin, maka hal itu tidak hanya membahayakan perdamaian dunia, tetapi juga akan memecah-belah berbagai perjuangan kemerdekaan nasional itu.

Kita melihat, bahwa mundurnya kolonialisme Perancis dari Vietnam umpama, disusul dengan terbentuknya Pakta Militer kolektif SEATO, di bawah pimpinan Amerika. Nama resminya "South-East Asian Treaty Organization." Suatu Organisasi Persekutuan Asia-Tenggara. Tetapi anehnya 5 dari kedelapan anggota negara bukan negara Asia. Yang dari Asia adalah Pilipina, Muangthai dan Pakistan.

\*

Konperensi Bandung pada bulan April 1955, dan yang didahului oleh Konperensi Kolombo pada bulan April-Mei 1954 dan Konperensi Bogor pada akhir Desember 1954, adalah bukan hanya usaha membendung pukulan gelombang Perang Dingin itu ke lain-lain bagian dari Asia-Afrika, tetapi juga merupakan tawaran alternatif non-militer terhadap resep-militernya kedua antagonis Perang Dingin, baik yang diselenggarakan oleh Amerika cs. dalam bentuk NATO, CENTO dan SEATO, maupun yang dipimpin oleh Uni Soviet dalam bentuk Pakta Warsawa.

Untuk itu diperlukan suatu pandangan mendasar agar perang dingin dapat dibendung dan diredakan.

Pandangan dasar itu ialah tidak lain daripada pandangan yang non-konfrontatif. Dan yang mengutamakan toleransi terhadap pandangan hidup satu sama lain. Seperti yang tercantum dalam Piagam PBB. Dan yang dipertegas oleh Presiden Soekarno dalam pidato pembukaannya pada tanggal 18 April 1955, dan yang antara lain berseru: "Konperensi ini tak hendak saling menentang. Ini adalah Konperensi Persaudaraan. Konperensi ini adalah suatu badan yang berpendirian luas dan toleran, yang berusaha memberi kesan dan membuktikan kepada dunia, bahwa semua orang dan semua negeri berhak mempunyai tempat sendiri di kolong langit ini. Memberi kesan dan bukti kepada dunia, bahwa adalah mungkin orang hidup bersama, saling bertemu, bicara atara satu dengan yang lain, tanpa kehilangan sifat kepribadiannya!"

Jiwa toleransi itu adalah jiwa "live-and-let-live." Jiwa "hidup berdampingan secara damai." Jiwa "peaceful co-existence," yang mencakup prinsip saling harga-menghargai terhadap integritas dan kedaulatan teritorialnya masing-masing; prinsip non-agresi; prinsip non-interference, yaitu tidak campur-tangan dalam urusan domestik masing-masing; dan prinsip persamaan dan kerjasama yang saling menguntungkan timbal-balik.

Jiwa toleransi ini yang sudah hidup di kalangan sementara negara-negara Asia-Afrika, baik yang komunis maupun yang non-komunis, ditingkatkan menjadi Dasasila, yaitu "The Ten Bandung Principles on the Promotion of World Peace and Cooperation."

Selain prinsip-prinsip "Peaceful Co-existence" di atas, dalam Dasasila Bandung terdapat prinsip menghormati hak-hak dasar manusia dan tujuan-tujuan serta asas-asas yang termuat dalam Piagam PBB; prinsip menyelesaikan segala perselisihan internasional dengan jalan damai, seperti perundingan, persetujuan, arbitrase atau penyelesaian hakim ataupun lain-lain cara damai lagi, menurut pilihan pihak-pihak yang bersangkutan, yang sesuai dengan Piagam PBB; prinsip menghormati hukum dan kewajiban-kewajiban internasional; serta prinsip menghormati hak bela diri secara sendirian atau secara kolektif, yang sesuai dengan Piagam PBB.

Prinsip terakhir ini sangat penting sekali. Pembicaraannya pun memakan waktu yang paling lama, dan melalui berbagai ketegangan. Ia menyangkut persekutuan-persekutuan militer kolektif, yang di Benua Asia-Afrika pada waktu itu tercermin dalam SEATO dan CENTO, digerakkan oleh Amerika ds. yang diikuti oleh beberapa negara Asia, tetapi ditentang pula oleh beberapa negara Asia-Afrika lainnya. Perdebatan tentang masalah ini pada dasarnya menyangkut interpretasi dari rumusan politik "bebas dan aktif," yang telah disepakati oleh semua peserta. Bebas memilih? Atau bebas tidak memilih blok militer? Aktif dalam ruang absolut tanpa ikatan apa pun? Atau masih tetap aktif sekalipun dalam ikatan militer kolektif?

Bagi peserta pakta militer, seperti Filipina, Muangthai, Pakistan, Iran, Irak dan Turki, arti bebas dan aktif adalah bebas memilih blok militer sesuai dengan kepentingan nasionalnya, terutama letak geografisnya dan keamanannya. Bebas dan aktif bagi mereka tidak harus dan tidak dapat selalu dilakukan secara absolut, tanpa menyadari realitas adanya kendala dan batas dalam lingkungan regional dan internasional. Mereka menolak anggapan bahwa ikut blok militer sama dengan kehilangan kepribadian dan kebebasannya, seperti yang paling tajam dilontarkan oleh Perdana Menteri Nehru dari India. Beliau menggunakan kata-kata, bahwa ikut blok militer sebagai sesuatu sikap dan tindakan yang merendahkan derajat dan menistakan diri sendiri.

Filipina yang dijurubicarai oleh Jenderal Romulo yang paling jelas menerangkan posisinya. Apabila India, karena besar dan kuatnya, tidak memerlukan sesuatu pertahanan kolektif, dan Indonesia karena letak geografisnya yang lebih selatan dari Filipina dapat sementara mengelakkan dari ancaman yang mendadak, maka Filipina yang jauh lebih kecil dan tidak begitu kuat serta letaknya lebih utara dan karenanya lebih dekat dengan sumber potensi agresi baru, harus selalu siap dan waspada dan tidak banyak kesempatan



bagi renungan filsafati, maka Pilipina tidak dapat dan tidak boleh dipersalahkan menggunakan kebebasannya untuk secara aktif memilih blok SEATO. Pandangan Pilipina ini diperkuat oleh Turki dan Pakistan, yang menegaskan bahwa pada hakikatnya SEATO dan CENTO adalah suatu perjanjian militer kolektif untuk perdamaian. Lagipula hak bela diri secara kolektif diakui oleh pasal 51 Piagam PBB.

Di tengah-tengah kontroversi yang agak panas itu, ditegaskan kembali hak bela diri secara sendirian dan kolektif sesuai dengan Piagam PBB itu, tetapi dengan tambahan yang masuk dalam Dasasila Bandung, dan yang berbunyi: "... tidak mempergunakan peraturan-peraturan dari pertahanan kolektif untuk bertindak bagi kepentingan khusus dari salah satu dari negara-negara besar; serta tidak melakukan tekanan terhadap negara lain." Kalimat tambahan ini menunjukkan bahwa memang adakalanya terjadi penggunaan pangkalan-pangkalan militer asing di negara-negara Asia-Afrika itu sebagai batu loncatan untuk menyerang negara komunis ataupun juga gerakan kemerdekaan nasional, yang dicurigai atau dianggap sebagai komunis oleh pihak Amerika cs.

Jelas kiranya bahwa pembicaraan tentang keseluruhan Dasasila Bandung, khususnya tentang hak bela diri secara kolektif itu, dilatarbelakangi oleh kekhawatiran terhadap agresi komunisme. Tidak hanya yang dipersepsikan berasal dari Moskow, tetapi juga dari Peking melalui Korea Utara dan Vietnam.

Dengan demikian Dasasila Bandung merupakan suatu peluasan daripada Lima Prinsip atau "Pancasila"-nya gagasan "hidup berdampingan secara damai," yaitu peluasan dari "Pancasila" menjadi "Dasasila" atau dari "The Five Principles of Peaceful Co-existence!" menjadi "The Ten Principles of Bandung."

Dasasila Bandung pun adalah hasil jiwa toleransi. Bukan toleransi yang naif, yang lekas percaya saja. Tetapi toleransi yang positif penuh dengan kewaspadaan sambil meminimalkan kecurigaan. Jiwa toleransi itu pun tercermin dalam Deklarasi Bandung tentang kerjasama ekonomi dan kebudayaan. Jiwa toleransi itu tidak hanya tertuju secara introvert ke barisan negara-negara Asia-Afrika sendiri, tetapi juga tertuju kepada dunia Barat dan seluruh dunia.

Berbagai gagasan tentang dasar kerjasama itu dengan berbagai rencana kerja tentang pelaksanaannya dikemukakan. Semua atas dasar saling menguntungkan dan menghormati kedaulatan masing-masing. Tanpa menutup keinginan atau kebutuhan akan kerjasama dengan negara-negara yang terletak di luar Benua Asia-Afrika, termasuk penanaman modal asing. Direncanakan pula tindakan-tindakan kolektif dari negara-negara Asia-Afrika untuk men-



capai stabilisasi harga-harga internasional dan permintaan barang-barang komoditi primer dengan jalan perjanjian-perjanjian bilateral dan multilateral.

Pula dibicarakan tentang perlunya dengan segera membentuk suatu Dana Istimewa PBB, untuk perkembangan ekonomi. Dan supaya Bank Dunia menyediakan alokasi dari sebagian terbesar dari kekayaan dan dananya untuk negara-negara Asia-Afrika. Supaya segera dibentuk pula suatu kerjasama keuangan internasional, yang usaha-usahnya hendaknya meliputi tercapainya penanaman modal dengan cara yang adil. Semuanya itu dimaksud untuk menggalakkan kerjasama di bidang finek, yang tidak hanya bermanfaat bagi negara Asia-Afrika, tetapi juga untuk situasi global-internasional, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian dan keadilan sosial.

Gagasan di bidang kerjasama ekonomi itu pun penuh dengan semangat toleransi. Ia bersih dari jiwa konfrontatif terhadap perekonomian dunia Barat. Malahan Bandung melahirkan pula gagasan-gagasan konstruktif bagi badan-badan finek internasional, demi perbaikan dan penyempurnaan.

Jiwa yang sama, malahan yang universal sangat tinggi sekali, tercermin dalam bagian kerjasama di bidang kebudayaan. Konperensi Bandung yakin, bahwa di antara usaha-usaha yang terpenting untuk memajukan saling-pengertian di antara bangsa-bangsa seluruh dunia ialah usaha memajukan kerjasama kebudayaan. Benua Asia-Afrika adalah tempat lahirnya agama-agama dan kebudayaan-kebudayaan yang besar. Dalam kontaknya dengan benua-benua lain, Asia-Afrika telah memperkaya kebudayaan-kebudayaan dan peradaban-peradaban lain. Melalui proses akulturasi, Asia-Afrika menjadi makin kaya pula. Dengan begitu maka kebudayaan-kebudayaan Asia dan Afrika mempunyai dasar-dasar rohani yang universal. Sayang, bahwa karena kolonialisme, hubungan kultural Asia-Afrika telah terputus selama abad-abad yang lalu.

Kini di Bandung bangsa-bangsa Asia dan Afrika berkehendak dengan sungguh-sungguh untuk memperbaharui hubungan-hubungan kebudayaan mereka yang lama. Dan juga memperkembangkan hubungan-hubungan baru dalam kerangka dunia modern sekarang ini. Pengembangan kerjasama ini sama sekali bukan bermaksud untuk mengecualikan serta mengucilkan diri atau menyaingi bangsa-bangsa lain serta kebudayaan dan peradaban lain. Sesuai dengan tradisi, toleransi dan universalitasnya kebudayaan Asia-Afrika, kerjasama-kebudayaan antara mereka haruslah diperkembangkan dalam hubungan kerjasama sedunia yang lebih luas. Ini pun demi sumbangan bagi tercapainya perdamaian dunia dan saling pengertian internasional.

Dalam pada itu Konperansi Bandung memperhatikan kenyataan, bahwa masih adanya kolonialisme di banyak bagian dari Asia-Afrika, dalam bentuk

apa pun juga, tidak hanya menghalang-halangi kerjasama kebudayaan, tetapi juga menindas kebudayaan nasional dan kebudayaan rakyat.

\*

Di sela-sela jiwa toleransi itu terbetik pula jiwa intoleransi, yaitu intoleransi terhadap kolonialisme! Bandung membicarakan masalah bangsa-bangsa yang belum merdeka, seperti Aljazair, Marokko, Tunisia, Palestina, Irian Barat dan lain-lain. Juga dibicarakan masalah hakiki penjajahan dan keburukan-keburukan yang timbul dari penjajahan, serta pemerasan dari bangsa-bangsa oleh kekuasaan asing. Tidak hanya yang menyangkut bidang politik saja, tetapi juga di bidang ekonomi dan kebudayaan.

Dengan tegas Konperensi Bandung menyatakan bahwa: "kolonialisme dalam bentuknya yang bagaimanapun juga adalah suatu kejahatan, yang harus segera diakhiri. Penjajahan serta pemerasan bangsa-bangsa oleh kekuasaan asing merupakan pelanggaran hak-hak dasar manusia, bertentangan dengan Piagam PBB, dan merupakan penghalang bagi tercapainya perdamaian dan kerjasama sedunia."

Di samping Bandung menyerukan kepada negara-negara yang bersangkutan supaya memberikan kebebasan dan kemerdekaan kepada bangsa-bangsa yang masih dijajah, maka Konperensi Bandung dengan tegas menyatakan bantuannya kepada perjuangan kemerdekaan nasional di mana-mana.

Bagi Bandung kemerdekaan dan perdamaian saling bergantung, "Freedom and Peace are interdependent!" Semua itulah mencerminkan jiwa intoleransi terhadap kolonialisme. Seakan-akan dengan toleransi terhadap prinsip-prinsip hidup berdampingan secara damai antara berbagai sistem dan ideologi politik dan sosial-ekonomi, maka di kebalikan itu hidup pula intoleransi terhadap kolonialisme. Seakan-akan ada "love-and-hate relation" antara Asia-Afrika dengan dunia Barat. Cinta damai, cinta kerjasama dengan seluruh dunia di bidang apa pun, namun bersamaan dengan itu membenci kolonialisme yang dilahirkan oleh dunia Barat.

Itulah memang jiwa nasionalisme Asia-Afrika, yang lahir dan membara dalam kancah perjuangan melawan kolonialisme. Berbeda dengan nasionalisme Barat, yang lahir sebagai reaksi terhadap feodalisme Barat, maka nasionalisme Asia-Afrika lahir sebagai reaksi terhadap kolonialisme Barat. Dan di mana kolonialisme Barat itu berwatak kapitalistis dan otoriter, maka watak nasionalisme Asia-Afrika adalah sosialis dan demokratis-kerakyatan.

Watak sosialis itulah yang menyebabkan, bahwa nasionalisme Asia-Afrika sering tertarik kepada paham Marxisme. Malahan ada pula yang tidak menolak penafsiran Lenin terhadap Marxisme, atau komunisme. Namun di



lain pihak religiositas dan kerakyatannya nasionalisme Asia-Afrika tidak dapat menerima filsafat atheismenya Marxisme, dan demokratis-sentralismenya Leninisme. Itulah sebabnya maka di samping bersikap intoleran terhadap kolonialisme, Konperansi Bandung menentukan jarak tertentu sebagai garis pemisah antara nasionalisme Asia-Afrika dan komunisme internasional.

Adapula negara-negara Asia-Afrika, terutama yang menjadi anggota SEATO dan CENTO menganggap bahwa komunisme merupakan kolonialisme dalam bentuk baru. Pendapat Perdana Menteri Srilangka Sir John Kotelawala, bahwa di samping kolonialisme klasik dari Eropa Barat telah timbul kolonialisme model baru dari Moskow, menimbulkan perdebatan dan diskusi yang cukup hangat. Tetapi semuanya itu akhirnya dapat diatasi berkat penganalisaan yang mendalam, serta semangat toleransi yang tinggi, sehingga akhirnya rumusan: "colonialism in all its manifestations" dianggap menampung konsensus tentang masalah ini.

Bagi semua peserta, intoleransinya terhadap kolonialisme jelas tercermin dalam rumusan kompromis itu! Bagi yang anti-komunis, komunisme tercakup sudah dalam peristilahan "in all its manifestations!" Bagi yang pro-komunis atau komunis merasa cukup puas istilah komunisme tak disebut-sebut!

Dissonant yang dapat mengganggu nada dan irama serta lagu Konsert Agung di Bandung dahulu itu dapat dielakkan! Dan dengan begitu harapan atau usaha berbagai pihak luaran, agar Konperensi Bandung menjadi medan pertikaian gagal sama sekali.

\*

Memang ada beberapa peristilahan dalam komunike terakhir yang sifatnya "ambiguous." Yaitu dapat diartikan secara berbeda-beda dan menjurus ke arah dua pengertian. Namun fenomena itu sudah biasa dalam bahasa internasional, apalagi dalam bahasa diplomasi.

Tetapi yang jelas tidak ada "ambiguity," yaitu tidak ada arti bermuka dua ialah dalam arti istilah-istilah jiwa kemerdekaan, jiwa perdamaian dan jiwa kerjasama internasional, seperti yang dicerminkan dan dirumuskan dalam keseluruhan komunike terakhir Konperensi Bandung pada tanggal 24 April 1955.

Fungsi sejarahnya Konperensi Bandung adalah multi-fungsional.

Bandung adalah penolakan pretensi kedua negara adikuasa yang sedang berperang dingin itu, seakan-akan tidak ada jalan lain bagi negara-negara na-



sional Asia-Afrika yang baru merdeka, selain membuntut saja salah satu di antara mereka.

Bandung adalah suara hati-nuraninya mayoritas umat manusia, terutama dari Benua Asia-Afrika, yang meningkatkan dan mempositifkan nasionalisme dan patriotismenya masing-masing ke tingkat kerjasama internasional, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian dan keadilan sosial.

Bandung adalah jalan-tengahnya dan jalan-bebasnya bangsa-bangsa Asia-Afrika di antara jalan-ekstremnya kedua antagonis perang dingin.

Bandung adalah penolakan terhadap pendekatan militer dari kedua negara adikuasa dalam menyelesaikan ketegangan-ketegangan dunia.

Bandung adalah alternatif yang jauh lebih sehat, lebih realistik dan lebih aman dalam usaha meredakan dan menyelesaikan ketegangan-ketegangan dunia daripada jalan militer.

Bandung merintis kelahiran Dunia Ketiga dari Gerakan Non-Blok, yang mematahkan dominasi kedua negara adikuasa, baik di PBB maupun dalam forum internasional lainnya.

Bandung merupakan suatu titik-tolak, suatu "turning-point," suatu "tournant de l'histoire" yang digerakkan oleh dunia Asia-Afrika terhadap struktur dan orde lama dari dunia internasional.

Mengemukakan semua fungsi di atas, maka sekali-kali tidak ada maksud untuk mengagung-agungkan sampai ke luar batas fungsinya itu. Namun dilihat dalam interrelasinya anatomi dan struktur kekuasaan dunia pada waktu itu, maka dapat dipahami apabila hingga sekarang Semangat Bandung itu masih diingat oleh seluruh dunia, terutama oleh Dunia Ketiga. Relevansinya pun masih diakui. Sekalipun harus diakui pula bahwa tantangan dan halangan baru adakalanya agak memudahkan Semangat Bandung itu.

\*

Makna Konperensi Bandung sangat besar sekali. Tidak hanya bagi dunia Asia-Afrika dan bagi seluruh dunia secara global, tetapi juga bagi Indonesia sendiri. Prestise politik luar negeri menaik. Nama Indonesia di mana-mana menanjak. Terutama di Benua Asia dan Afrika.

Hal ini tidak hanya disebabkan Indonesia yang mengambil prakarsa pertama bagi Konperensi Asia-Afrika itu, tetapi juga karena sebagai tuan rumah Indonesia telah memperlihatkan suatu keterampilan berorganisasi ("organiza-

tion skill'') yang baik, yang dapat mengatasi segala macam kesulitan, serta dapat menciptakan suasana politik dan sosial-budaya, keramahmatan dan antusiasme rakyat, yang sangat mengesankan para delegasi. Dan yang tidak sedikit sumbangannya bagi lancarnya jalannya konperensi.

Terutama pidato pembukaan Presiden Soekarno, yang sangat mengilhami para delegasi, serta kepemimpinan Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo selama konperensi berjalan dengan sikapnya ber-'tut-wuri-handayani'; semua itu sangat mempengaruhi lancarnya perundingan, baik dalam sidang-sidang pleno terbuka, maupun dalam sidang-sidang tertutup dari panitia-panitia, dan dalam perundingan-perundingan informal di luar sidang. Padahal yang dibahas bersama adalah masalah-masalah pelik dan peka.

Konperensi Bandung, yang semula diilhami oleh garis politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif itu, kemudian mengilhami kelanjutan pelaksanaan politik luar negeri kita. Pertama-tama Indonesia segera melanjutkan perjuangannya untuk menyempurnakan kemerdekaannya. Terutama untuk melancarkan jalan emansipasi nasionalnya secara penuh dan lengkap dari sisa-sisa ikatan kolonialisme Belanda. Penolakan Belanda untuk menempuh jalan perundingan tentang pengembalian Irian Barat ke pangkuan Republik Indonesia, seperti disetujui sendiri oleh Belanda dalam Konperensi Meja Bundar (KMB), memaksa Kabinet Ali Sastroamidjojo Kedua (1956-1957) untuk membatalkan secara sepihak hubungan Indonesia-Belanda berdasarkan Perjanjian KMB. Hal ini dilaksanakan melalui Undang-Undang No. 13/1956, setelah disetujui oleh DPR hasil Pemilu 1955. Dan disahkan oleh Presiden Soekarno pada tanggal 3 Mei 1956, dengan kontrasign dari Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo, dari Mr. Mujatmo selaku Menteri Kehakiman dan saya selaku Menteri Luar Negeri pada waktu itu.

Tindakan radikal ini kemudian disusul dengan tindakan-tindakan moneter terhadap Nederland. Yaitu dengan tidak mengakui dan tidak bersedia membayar lagi hutang-hutang Indonesia kepada pihak Belanda, seperti yang dibebankan secara tidak adil dalam Perjanjian KMB. Ini menyangkut beban hutang sebesar lebih dari 4.000 juta gulden Belanda pada waktu itu (kurang lebih sama dengan US\$ 1.500 juta) pada waktu itu. Sebagian besar adalah hutang-hutang yang dibuat Belanda untuk membiayai agresi-agresi militernya terhadap kita semasa Revolusi Fisik antara tahun 1945-1950. Kita tidak bersedia lagi membayar harga pisau yang menikam kita dari belakang!

Kedua tindakan itu mencerminkan ketegasan pelaksanaan haluan politik luar negeri kita di masa purna-Bandung, yang melalui jalan sepihak ingin mempercepat proses de-kolonisasi serta emansipasi nasional kita secara bebas dan aktif.



Meningkatnya prestise Indonesia karena Konperensi Bandung, yang kemudian disusul oleh suksesnya Pemilu I untuk DPR dan Majelis Konstituante, mendorong kedua negara adikuasa untuk mengundang Presiden Soekarno ke Amerika dan Uni Soviet. Undangan itu mencerminkan pula tepatnya posisi Indonesia di tengah-tengah kedua blok raksasa. Kunjungan ke Amerika, yang dilakukan pada bulan Mei-Juli 1956, dikaitkan pula dengan kunjungan ke Kanada, Italia, Vatikan, Jerman Barat dan Swiss. Sedangkan kunjungan tahap kedua dilaksanakan pada bulan Agustus-Oktober 1956, dan yang mencakup perjalanan ke Uni Soviet, Yugoslavia, Cekoslowakia, Mongolia Luar dan IRRC:

Rangkaian kedua kunjungan Presiden Soekarno tersebut kita manfaatkan pula untuk menjalankan diplomasi politik, yaitu tidak hanya tentang perjuangan pembebasan Irian Barat dan pembatalan Perjanjian KMB secara sepihak, tetapi juga diplomasi di bidang finek, guna memperoleh bantuan yang kita perlukan untuk pembangunan kita dan yang tidak mengikat dari kedua blok. Selain itu, perjalanan muhibah ini kita gunakan pula untuk menjelaskan dasar negara dan ideologi nasional kita, yaitu Pancasila, yang menjadi landasan politik luar negeri kita yang bebas dan aktif.

Dalam periode ini terjadi tindakan Mesir menasionalisasi Terusan Suez secara sepihak. Tindakan ini terjadi setelah kita membatalkan Perjanjian KMB sepihak juga. Tak berlebihan kiranya untuk mengkonstatir, bahwa Semangat Bandung dan politik Indonesia mengilhami Mesir untuk mempercepat proses dekolonisasinya dari ikatan kolonialisme Inggris, dan dari modal internasional.

Masalah ini dibawa oleh Inggris dan Dunia Barat ke forum Konperensi London pada bulan Agustus 1956 tentang Terusan Suez. Kehadiran dan peranan Indonesia dalam Konperensi London itu mencerminkan solidaritas kita dengan Mesir, terutama bersama-sama dengan India dan Srilangka.

Adapun di blok Uni Soviet pada periode yang hampir sama terjadi campur tangan tentara Uni Soviet ke Hongaria. Moskow tidak menyukai proses demokratisasi yang sedang berjalan di Hongaria pada waktu itu, karena dianggap membahayakan solidaritas blok Eropa Timur. Sesuai dengan prinsip-prinsip Konperensi Bandung, Indonesia bersama-sama dengan negara-negara Asia-Afrika lainnya menyetujui masalah Hongaria dibicarakan di Dewan Keamanan PBB, dan mendesak supaya Uni Soviet segera menarik mundur tentaranya.

Karena dua kejadian tersebut berlaku dalam periode perjalanan Presiden Soekarno ke luar negeri, maka perjalanan itu kita manfaatkan pula untuk menjelaskan sikap Indonesia. Untuk lengkapnya, baik di sini saya kutip ke-



terangan saya selaku Menteri Luar Negeri pada waktu itu di depan DPR pada bulan November 1956: "Dengan bermodal Pancasila kita telah berhasil dari perjalanan Presiden ke dunia Barat dan ke dunia Timur membuat jembatan-jembatan persahabatan, baik dengan dunia Barat maupun dengan dunia Timur. Dengan jembatan-jembatan itu, kita yakin hubungan kita akan makin bertambah lancar lagi. Hubungan yang lancar ini hendak kita abdikan kepada kepentingan nasional kita pada umumnya, dan khususnya kepada usaha-usaha pembangunan kita di dalam negeri sendiri untuk kepentingan rakyat. Di samping itu kita pun berharap mudah-mudahan jembatan-jembatan itu dapat memperkecil jurang yang memisahkan dunia Timur dan dunia Barat dalam Perang Dingin."

Kemudian dalam Keterangan Pemerintah di muka DPR itu saya melanjutkan: "Kita menyadari bahwa dalam hubungan internasional terdapat juga kekuatan-kekuatan des-integrasi yang memisahkan. Di tengah-tengah Indonesia bersama-sama dengan negara-negara Asia-Afrika lainnya untuk mendorong tumbuhnya tenaga-tenaga integrasi itu, kita harus mencatat timbulnya kembali kekuatan-kekuatan des-integrasi itu, yang berbentuk agresi Israel-Inggris-Perancis di Mesir akibat nasionalisasi Terusan Suez, dan campurtangan tentara Uni Soviet di Hongaria akibat proses demokratisasi di sana. Dapat kita katakan di sini, bahwa dengan perjalanan Presiden Soekarno itu, Pancasila kita, politik luar negeri kita yang bebas dan aktif, serta cita-cita Revolusi Nasional kita makin dikenal, makin dipahami dan makin dihormati!"

Semua itu menunjukkan makna Konperensi Bandung bagi politik luar negeri kita pada tahun 1956 dan berikutnya. Hasil Konperensi Bandung memberi ruang gerak yang lebih luas serta arah yang lebih tegas bagi politik bebas dan aktif kita.

\*

Pelaksanaan politik luar negeri pada umumnya banyak tergantung dari situasi politik dalam negeri. Malahan sering kali situasi dalam negeri menentukan jalannya politik luar negeri. Sekalipun tidak jarang pula situasi luar negeri mempengaruhi perkembangan situasi dalam negeri. Itulah sebabnya ada adagium yang menegaskan bahwa politik luar negeri adalah kelanjutan politik dalam negeri. Politik dalam dan luar negeri adalah ibarat dua mukanya sesuatu uang logam.

Situasi Indonesia sejak 1957 sampai tahun 1965 dipertandai oleh berbagai keguncangan domestik. Seperti Peristiwa PRRI/Permesta, subversi Belanda sehubungan dengan perjuangan Irian Barat, gangguan keamanan oleh Darul-

Islam, kemacetan Konstituante dan pendobrakannya melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, meningkatnya aktivitas PKI sehubungan dengan berpindahnya kiblat mereka dari Moskow ke Peking pada tahun 1963, memburuknya situasi perekonomian dan keuangan kita dan masih banyak gejala-gejala lainnya.

Namun demikian di bidang luar negeri, Indonesia masih dapat mengembangkan aktivitas yang cukup penting di dunia internasional. Apalagi karena pada tahun 1961/1963 kita dapat menyelesaikan gangguan keamanan dari pihak Darul-Islam dan dapat membebaskan Irian Barat, berkat ketangkasan tentara kita. Antara lain dengan peranan Presiden Soekarno di forum PBB pada tahun 1960, di mana beliau atas nama Presiden Tito, Perdana Menteri Nehru, Presiden Nasser dan Presiden Kwame Nkrumah mendesak Presiden Eisenhower dan Perdana Menteri Khrushchev supaya memperbaharui kontak dan komunikasinya yang terputus karena ketegangan-ketegangan antar mereka yang terus memuncak, dan yang membawa dunia ke pinggir jurang bencana perang nuklir. Desakan ini sesuai dengan Deklarasi dan Dasasila Bandung.

Sekalipun desakan itu tidak berhasil, namun pidato Presiden Soekarno pada tanggal 30 September 1960 di depan forum PBB berjudul: "To Build the World Anew!" mencerminkan kesungguhan hati dan kemantapan tekad dari Indonesia, Yugoslavia, India, Mesir dan Ghana untuk menjalankan politik mediasi antara kedua blok yang sedang berperang dingin itu, sambil mempercepat proses dekolonisasi di Benua Asia-Afrika. Pada tahun 1960 itu pula PBB menelurkan Resolusi tentang "Declaration on the granting of Independence to Colonial Countries and Peoples." Deklarasi ini, yang lebih terkenal sebagai Deklarasi tentang De-kolonisasi telah disetujui dengan aklamasi pada tanggal 14 Desember 1960, dan resolusinya bernomor GA 1514 (XV). Bagi Indonesia sendiri forum PBB tahun 1960 itu merupakan kesempatan baik untuk memperkenalkan ideologi Pancasila kita, yang merupakan dasar dan sumber politik luar negeri kita yang bebas dan aktif; dan yang kemudian mengilhami Konperensi Bandung.

Ketidakberhasilan usaha lima negara di forum PBB pada tahun 1960 itu, mendorong mereka memprakarsai Konperensi Beograd pada bulan September 1961. KTT Non-Blok yang pertama ini dihadiri oleh 25 negara. Hasilnya tidak hanya mencakup Deklarasi Umum, tetapi juga sebuah himbauan bersama ditujukan kepada Presiden Kennedy dan Perdana Menteri Khrushchev untuk membuka kembali perundingan antara mereka agar bahaya perang dapat dihindarkan, dan perdamaian dunia dapat terpelihara dengan baik.

Himbauan itu secara langsung telah disampaikan oleh Presiden Soekarno dan Presiden Modibo Keita dari Mali ke Presiden Kennedy di Washington;



dan oleh Perdana Menteri Nehru dan Presiden Kwame Nkrumah dari Ghana ke Perdana Menteri Khrushchev di Moskow. Hasil himbauan itu cukup memuaskan.

Semua di atas mencerminkan aktivitas internasional bersumber dari Semangat Bandung. Ia melahirkan Gerakan Non-Blok serta Dunia Ketiga, yang secara bebas dan aktif bergerak antara Dunia Pertama-nya blok Amerika cs. dan Dunia Kedua-nya blok Uni Soviet cs. Makna Bandung dengan demikian meningkat. Tidak hanya bagi politik luar negeri Indonesia, tetapi juga di tengah-tengah percaturan "power politics"-nya kedua antagonis Perang Dingin.

\*

Sejak itu Indonesia mengalami proses radikalisisasi dalam politik luar negerinya. Sumber sebabnya ialah rasa ketidakpuasan umum dalam negeri mengenai situasi politik, ekonomi dan sosial, yang tidak dapat diatasinya, tetapi dicarikan pengungkapannya dalam ucapan dan tindakan radikal. Iapun disertai oleh ada rasa tidak menyukai timbulnya Gerakan Non-Blok, karena dianggap melunakkan Semangat Bandung.

Yang terakhir ini ada hubungannya dengan garis politik RRC, yang sesuai Konperensi Bandung menempuh juga jalan radikalisisasi. Antara lain dengan sikap makin kerasnya terhadap Amerika. Bersamaan dengan ini Indonesia oleh Amerika dianggap sudah terlalu jauh meninggalkan garis-tengahnya jalan Bandung. Kunjungan-kunjungan berbagai kepala negara dari Eropa Timur dan dari negara-negara komunis lainnya dan juga dari dunia non-blok, seperti Vorosyilov (1957), Tito (1958), Ho Chi Minh (1959), Pangeran Norodom Sihanouk (1959), Lee Kwan Yu (1960), Raja Bhumibol Adulyadej beserta permaisuri Ratu Sirikit (1960), Nikita Khrushchev (1960), Presiden Sekou Toure (1960), Presiden Ayub Khan (1960), Perdana Menteri Ferenc Munich dari Hungaria (1961), Presiden Zawadski dari Polandia (1961), Presiden Lopez dari Meksiko (1962), Presiden Antonin Novotny dari Cekoslovakia (1963), Presiden Liu Shao-chi dari RRC (1963), Presiden Modibo Keita dari Mali (1964), Perdana Menteri Kim Il Sung dari Korea Utara (1965), Perdana Menteri Pham Van Dong (1965), Wakil Perdana Menteri RRC Chou En-lai (1965), Presiden Rumania Shivu Stoica (1965) dan lain-lain lagi menimbulkan bermacam-macam iritasi di kalangan pemerintahan Amerika; sekalipun pada waktu itu Jaksa Agung Amerika Robert Kennedy, adik Presiden Kennedy diterima baik oleh Presiden Soekarno dalam kunjungannya ke Indonesia pada tahun 1964. Juga sekalipun pada waktu itu datang pula berkunjung ke Indonesia tokoh-tokoh utama dari Jerman Barat, Australia, Selandia Baru dan lain-lain lagi.



Tak berhasilnya Indonesia memperoleh bantuan finek dari Amerika dan Eropa Barat, mempertajam iritasi timbal-balik antara Indonesia dengan Amerika cs. RRC, yang seusai Konperensi Bandung mensubversi Tibet dan mengagresi India, dan yang mulai mengalami keretakan dalam hubungannya dengan Uni Soviet, lebih mendekatkan diri dengan Indonesia. Apalagi setelah Indonesia berhasil membebaskan Irian Barat dari kolonialisme Belanda pada tahun 1963 menjalankan politik konfrontasi terhadap Inggris/Malaysia, sampai-sampai Indonesia pada akhir 1964 keluar dari PBB.

Radikalisasi kedua belah pihak itu mendorong usaha meningkatkan solidaritas Asia-Afrika ke arah solidaritas yang lebih luas dan lebih radikal. Yaitu ke arah gabungan kekuatan-kekuatan yang sedang timbul ("the New Emerging Forces," atau disingkat Nefos), dan yang dipersepsikan serta di-konsepsikan sebagai gabungan kekuatan negara-negara Asia-Afrika, kekuatan negara-negara sosialis/komunis dan kekuatan-kekuatan progresif lainnya dari dunia Barat. Lawan dari Nefos ini adalah Oldefos, yaitu kekuatan tua-lapuk yang terus bercokol. Yaitu "the Old Established Forces," dan yang dipersepsikan sebagai gabungan kekuatan neo-kolonialisme, kolonialisme dan imperialisme, atau Nekolim.

Persepsi serta konsepsi ini mencerminkan suatu "over-exaggeration" dari kekuatan-kekuatan diri sendiri. Kekuatan diri sendiri diunggul-unggulkan ke luar batas realisme. Ia mencerminkan pula suatu "under-estimation" dari kekuatan-kekuatan lawan. Kekuatan lawan terlalu diremehkan. Iapun mencerminkan suatu naivitas dalam menilai situasi internasional yang penuh dengan kontroversi, kontradiksi dan antagonisme itu.

Selain itu Moskow cs., yang pada dasarnya tidak akan menentang persepsi dan konsepsi Nefos lawan Oldefos itu, tak akan dapat menerima kepemimpinannya Nefos berada di tangan Asia-Afrika. Karena itu persepsi dan konsepsi yang keluar dari realita relnya Bandung menghadapi banyak penentangannya, baik yang terang-terangan maupun yang tersembunyi.

Melalui rencana Konperensi Asia-Afrika II, konsepsi ini hendak dirintis dan dilaksanakan setahap-demi-setahap. Tetapi rencana Konperensi Asia-Afrika II, yang ditetapkan akan berlangsung di Aljazair pada akhir Juni 1965 mengalami kegagalan, karena kudeta Boumedienne terhadap Ben Bella. Situasi di Aljazair kemudian begitu tidak menentu, sehingga penundaan Konperensi Asia-Afrika II sampai bulan November 1965 tidak pernah terlaksana. Demikian pula rencana untuk menyelenggarakan Conefo, yaitu "Conference of the New Emerging Forces" di Jakarta setelah Konperensi Asia-Afrika II, kemudian menguap tanpa bekas.

Salah satu sebab ialah bahwa Indonesia sebagai pendorong dan pemra-

karsa utama dari Konperensi Asia-Afrika II dan Conefo mengalami suatu perubahan situasi domestik yang drastis dan dramatis, karena peristiwa G-30-S/PKI pada tanggal 1 Oktober 1965. Peristiwa ini mencerminkan pula penikaman RRC terhadap Indonesia, karena RRC terlibat dalam dukungannya kepada PKI dalam kudeta yang gagal ini. Andaikata Konperensi Asia-Afrika II berhasil, maka arah perkembangan Semangat Bandung akan lebih menjurus ke radikalisme yang lebih ekstrem lagi, yang mungkin sekali akan memecah Gerakan Non-Blok.

\*

Dalam pada itu Gerakan Non-Blok sebagai anak kandung Semangat Bandung terus berkembang. Anggotanya terus meningkat. Apabila KTT Non-Blok yang pertama di Beograd pada tahun 1961 beranggota 25 negara, maka KTT kedua di Kairo pada tahun 1964 beranggota 47 negara, KTT ketiga di Lusaka pada tahun 1970 beranggota 53 negara, KTT keempat di Aljazair pada tahun 1973 beranggota 75 negara, KTT kelima di Kolombo pada tahun 1976 beranggota 85 negara, KTT keenam di Havana pada tahun 1979 beranggota 92 negara, dan KTT ketujuh di New Delhi tahun 1982 beranggota 100 negara.

Dalam periode ini Indonesia memprioritaskan rehabilitasi dan rekonstruksi ekonomi sebagai urgensi utama dari kepentingan nasionalnya. Karena itu Indonesia lebih banyak menjalankan diplomasi ekonomi daripada diplomasi politik spektakuler. Ia tetap menjalankan politik bebas dan aktif. Namun berwajah "low profile" dalam forum Gerakan Non-Blok. Ini tidak berarti Indonesia pasif atau absen dalam kegiatan forum Non-Blok dan forum-forum Dunia Ketiga lainnya seperti di Kelompok 77, UNCTAD dan sebagainya. Melainkan Indonesia lebih menghayati Semangat Bandung di bidang ekonomi dan kebudayaannya.

Presiden Soeharto sendiri hadir di KTT Non-Blok yang ke-3 di Lusaka pada tahun 1970. Sedangkan di KTT Non-Blok yang ke-4, ke-5 dan ke-6, berturut-turut di Aljazair, Kolombo dan Havana Indonesia diwakili oleh Wakil Presiden Adam Malik. Adapun di KTT yang ke-7 di New Delhi pada bulan Maret 1983, yang menghadiri adalah delegasi yang dipimpin oleh Menteri Luar Negeri, mengingat bahwa pada waktu itu di Indonesia sedang berlangsung Sidang MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Bahwasanya Semangat Bandung masih dihargai dan dijunjung tinggi sejak itu, terbukti bahwa pada bulan April 1975 pemerintah mengadakan peringatan 20 tahun Konperensi Asia-Afrika di Jakarta. Disusul kemudian dengan peringatan 25 tahun di Bandung bersamaan dengan sidang periodik para



ahli hukum Asia-Afrika. Kini peringatan HUT ke-30 diadakan di kota Bandung.

Berbarengan dengan segala aktivitas itu, maka Semangat Bandung lebih dicerminkan dalam kerjasama regional seperti ASEAN dengan gagasan ZOPFAN (Zone of Peace, Freedom and Neutrality) bagi seluruh Asia Tenggara sebagai pengakuan masih relevannya dan masih validnya prinsip-prinsip Dasasila Bandung. Dengan begitu Semangat Bandung dipelihara dan ditingkatkan dalam kerangka "good-neighbour-policy" kita secara lebih realistis dan lebih konkret.

\*

Menghadapi Peringatan HUT ke-30 Konperensi Bandung ini, situasi internasional tahun 1985 jauh berbeda dengan tahun 1955. Demikian pula situasi nasional kita, serta situasi domestik dari negara-negara Asia-Afrika lainnya.

Secara umum dan dalam garis besarnya perbedaan itu dapat dirangkum sebagai berikut. *Pertama*, perang dingin dengan perlombaan senjata konvensional dan nuklir terus membara, sekalipun kadangkala diselingi dengan suasana detente. *Kedua*, kontroversi lama antara Barat yang kolonial kontra Timur/Asia-Afrika yang dijajah telah menghilang, dan diganti dengan kontroversi Utara-Selatan; yaitu jurang pemisah antara dunia industri maju yang kaya kontra dunia berkembang yang masih miskin. Ketergantungan Selatan terhadap keunggulan Utara di bidang finék dan iptek menumbuhkan gejala neo-kolonialisme di bidang finék dan iptek. *Ketiga*, konvergensi ideologis antara liberal-kapitalisme dan otoriter-komunisme disertai dengan retaknya monolit komunisme internasional, menumbuhkan berbagai cabang komunisme regional-lokal yang kadang-kadang saling bermusuhan, kadang-kadang juga ada yang beraliansi dengan liberal-kapitalisme Barat. *Keempat*, kebangkitan dan militansi Islam yang sedang membara di Timur Tengah karena sumber energi minyak berusaha keras menampilkan diri sebagai alternatif ideologis antara komunisme dan kapitalisme. *Kelima*, mencairnya solidaritas Dunia Ketiga akibat bertambahnya jumlah anggota, cenderung menurunkan kualitasnya; sehingga menimbulkan rivalitas intern Dunia Ketiga, dalam Perang Iran-Irak, dalam ketegangan Mesir dengan sayap radikal dunia Arab/Islam, dalam masalah Kampuchea, dalam kontroversi laten antara India-Pakistan serta India-Srilangka, dan dalam banyak kasus-kasus lainnya lagi.

Tetapi juga dalam situasi baru ini Semangat Bandung masih relevan dan masih valid. Cita-cita kemerdekaan finék sebagai "the second freedom" yang merupakan kelanjutannya "the first freedom," yaitu kemerdekaan politik,

dan cita-cita "the third freedom" di bidang kultural dan iptek, tetap membara di mana-mana di Asia-Afrika dan Dunia Ketiga.

Akhirnya perlu kita sadari, bahwa tiap peringatan tentang sesuatu kejadian bersejarah, berfungsi sebagai niat rededikasi kepada cita-cita yang mendasari dan menyumberinya. Rededikasi Semangat Bandung dalam peringatan ini tidak berarti repetisi konperensi 30 tahun yang lalu. Dalam hal ini sejarah tidak berulang kembali. Jadi tidak seperti filsafat Perancis berkata: "l'histoire se répète." Melainkan seperti kata filsafat Jerman: "Geschichte ist einmalig." Sejarah Konperensi Bandung hanya berlaku satu kali saja. Dan tak mungkin diulangi kembali. Dan tidak perlu! Karena Semangat Bandung telah menjelma secara subur dalam Gerakan Non-Blok. Peringatan Konperensi Bandung bukan substitusi KTM (Konperensi Tingkat Menteri) Gerakan Non-Blok. Dan bukan pula substitusi KTT (Konperensi Tingkat Tinggi) Gerakan Non-Blok.

Dengan begitu, maka makna Konperensi Bandung bagi politik luar negeri Indonesia mempunyai keleluasaannya dan pembatasannya!



# **Bandung dan Evolusi Tata Ekonomi Internasional Baru**

Djisman S. SIMANDJUNTAK

Sebagaimana Dasasila Bandung dapat dipandang sebagai permulaan kurun baru dalam perjuangan kemerdekaan dari banyak bangsa-bangsa di Asia dan Afrika, Komunike Final Bandung pun dapat disebut sebagai embrio Tata Ekonomi Internasional Baru (TEIB). Kerjasama ekonomi sesama peserta Konperensi Asia-Afrika berupa bantuan teknis dan usaha bersama, stabilisasi perdagangan komoditi berikut aksi bersama untuk penstabilan harga dan permintaan komoditi primer, diversifikasi perdagangan ekspor melalui pengolahan, promosi perdagangan intraregional, jaminan transit bagi negara-negara daratan (landlocked), masalah-masalah pelayaran umumnya dan ongkos pelayaran khususnya dan pendirian bank regional dan perusahaan asuransi sudah masuk ke dalam Komunike Final Bandung. Tentu saja dalam komunike ini belum ditemukan usul-usul konkrit. Namun demikian, persoalan-persoalan ini mewakili bagian terbesar dari apa yang belakangan dikenal sebagai unsur-unsur TEIB. Meskipun gagasan-gagasan tersebut mengalami perluasan, dan untuk sebagian radikalisisasi, sejak KTT Non-Blok Pertama di Beograd tahun 1961 dan Konperensi tentang Masalah-masalah Pembangunan Ekonomi di Kairo tahun 1962, kiranya Komunike Final Bandung tetap perlu dicatat sebagai bagian penting dari upaya negara-negara berkembang umumnya dan Asia-Afrika khususnya dalam emansipasi ekonomik.

## **ASAS POKOK DAN UNSUR UTAMA TEIB**

Adalah menarik untuk dicatat bahwa Komunike Final Bandung lahir hanya beberapa tahun sesudah pendirian Dana Moneter Internasional (IMF), Bank Internasional untuk Rekonstruksi dan Pembangunan (IBRD) dan

penandatanganan Persetujuan Umum tentang Tarif dan Perdagangan (GATT). Sedini tahun 1955 negara-negara Asia-Afrika sudah menganggap bahwa ketiga perangkat tersebut di atas adalah tidak lengkap untuk dapat menjadi Tata Ekonomi Internasional bagi semua bangsa-bangsa. Sebagaimana akan ditunjukkan dalam bagian berikut asas-asas yang melandasi TEIB yang dirancang oleh negara-negara berkembang adalah sangat berbeda dari asas-asas yang melandasi IMF, IBRD, dan GATT, kalau tidak bertolak belakang.

Dengan Piagam Atlantik yang mengukuhkan kedudukan Amerika Serikat sebagai kekuasaan global menggantikan Inggris sebagai latar belakang, tata ekonomi internasional yang dijabarkan dalam anggaran dasar IMF dan IBRD serta aturan-aturan GATT pada dasarnya berasas liberalisasi hubungan ekonomi antar bangsa, non-diskriminasi atau perlakuan sama bagi setiap bangsa, dan ketimbalbalikan (resiprositas) yang berarti bahwa suatu konsesi harus diimbal dengan konsesi. Sebaliknya dengan sejarah kolonialisme sebagai latar belakang, asas-asas utama TEIB yang diperjuangkan oleh negara-negara berkembang adalah dirigisme yang berarti bahwa hubungan ekonomi antar bangsa dicampuri secara kuat oleh negara, diskriminasi yang berarti perlakuan istimewa bagi negara-negara sedang berkembang dan unilateralisme yang berarti bahwa konsesi yang diberi kepada negara berkembang tidak perlu diimbal. Dengan asumsi bahwa keterbelakangan ekonomik negara-negara sedang berkembang adalah akibat dari kolonialisme dan imperialisme, dalam TEIB diajukan banyak tuntutan yang dipandang lebih banyak sebagai reparasi daripada sebagai transaksi. Posisi ini tampak dengan jelas dalam semua unsur-unsur TEIB.

Perdagangan komoditi primer sudah sejak lama, bahkan sebelum Konperensi Asia-Afrika, menjadi keprihatinan utama dari produsen-produsen komoditi yang bersangkutan. Apa yang dikenal sebagai Perjanjian Komoditi adalah bukan penemuan negara berkembang. Pemerintah kolonial pun sudah berusaha untuk sesedikitnya memperkecil fluktuasi harga internasional dari komoditi-komoditi primer. Yang dilakukan oleh negara-negara berkembang adalah perancangan skema stabilisasi yang sekomprehensif dan seketat mungkin.

Di antara instrumen-instrumen terpenting yang diandalkan negara-negara berkembang termasuk terowongan harga atau batas atas dan batas bawah harga, cadangan penyangga, pembelanjaan bersama dari cadangan penyangga, kuota produksi dan atau penjualan, kewajiban pembelian di pihak konsumen untuk mencegah fluktuasi besar dalam permintaan, stabilisasi penerimaan ekspor (Stabex), diversifikasi yang dibelanjai bersama oleh produsen dan konsumen dan pembatasan pengembangan dan penggunaan



bahan-bahan sintetis. Pada akhirnya negara-negara berkembang tampil dengan program komoditi terpadu dan harus menerima bahwa hanya sebagian kecil dari yang mereka tuntut dapat diterima oleh negara-negara industri maju. Sementara itu perdagangan komoditi primer tetap menunjukkan fluktuasi besar dalam harga maupun jumlah. Hanya dalam kasus kekecualian dapat digalang kebersamaan oleh negara-negara berkembang, sementara praktek umum adalah penyelamatan diri-sendiri sejauh mungkin. Apa yang disebut sebagai diversifikasi dalam Komunike Final Bandung dan Program Komoditi Terpadu UNCTAD masih tetap jauh dari berhasil, sementara kemajuan teknologi menjurus pada peningkatan penawaran komoditi primer di satu pihak dan penurunan permintaan bagi setiap satuan nilai tambah di lain pihak. Bahkan skema STABEX yang disediakan oleh Masyarakat Eropa untuk negara-negara Afrika, Karibia, dan Pasifik pun ternyata tidak banyak menolong.

Bagaimanapun besarnya perhatian yang dicurahkan pada perdagangan komoditi-komoditi primer, negara-negara berkembang pada umumnya menyadari urgensi industrialisasi bagi pembangunan ekonomi. Perdagangan komoditi primer yang sangat stabil pun tidak dapat menjadi jawaban tunggal bagi semua pertanyaan sosio-ekonomi yang dihadapi suatu negara. Tetapi di lain pihak juga disadari bahwa masing-masing negara berkembang menghadapi keterbatasan dalam akumulasi modal, keterampilan tenaga kerja, keterampilan teknologis dan keterbatasan pasar. Karena itu keinginan untuk memacu pertumbuhan industri diikuti oleh berbagai tuntutan yang diajukan kepada negara-negara yang sudah maju. Di antaranya yang terpenting adalah penyediaan sumber-sumber finansial yang sedapat-dapatnya berbentuk transfer atau hibah, penyediaan bantuan teknis, transfer teknologi, kehadiran investasi asing langsung dan kemudahan-kemudahan untuk memasuki pasar negara-negara industri.

Untuk memahami perbedaan antara kedua belah pihak dalam bagian berikut digarisbesarkan usul-usul dalam TEIB serta posisi negara-negara industri yang menyangkut bidang-bidang tersebut di atas.

Sumber-sumber finansial yang dituntut oleh negara-negara berkembang adalah yang berbentuk bantuan resmi, mengandung elemen hibah yang setinggi mungkin, bebas dari ikatan dan sejauh mungkin disalurkan melalui badan-badan multilateral terutama Bank Dunia berikut bank-bank regionalnya. Fasilitas-fasilitas IMF pun diharapkan disesuaikan dengan kebutuhan pembelanjaan pembangunan di negara-negara berkembang seperti tercermin dalam usul pengkaitan (linking) alokasi SDR (Special Drawing Right) dengan pembelanjaan pembangunan. Sebaliknya negara-negara industri sampai sekarang pun masih memandang investasi langsung dari

perusahaan swasta sebagai sumber finansial terbaik bagi negara berkembang. Bantuan resmi dipandang hanya sebagai pelengkap, itu pun lebih banyak disediakan secara bilateral daripada multilateral, sementara fasilitas-fasilitas IMF tetap dibatasi pada yang berjangka pendek.

Dalam alih teknologi negara-negara berkembang menghendaki kelonggaran, kalau bukan penghapusan pembatasan-pembatasan yang dikandung oleh ketentuan-ketentuan paten internasional, lisensi, rekayasa industri, dan merek perdagangan, sementara hubungan antara suatu perusahaan induk dengan anak perusahaan atau rekan lain di suatu negara berkembang diinginkan supaya tunduk pada Tata Cara Tingkah Laku (Code of Conduct). Sebaliknya negara-negara industri cenderung memperkuat perlindungan atas semua pemilikan intelektual (intellectual properties) yang disebut di atas dan menolak untuk mencampuri usaha-usaha multinasional di negara lain termasuk negara yang berkembang. Yang terakhir ini perlu digarisbawahi. Meskipun penelitian yang komprehensif belum ada, penelitian-penelitian di Amerika Latin mengungkap berbagai praktek perusahaan-perusahaan multinasional yang merugikan negara-negara berkembang. Perjanjian antara suatu perusahaan induk dengan anak perusahaan atau rekan usaha lain di negara-negara Amerika Latin antara lain mengandung pembatasan penelitian di negara tempat berusaha, pengalihan setiap penemuan di negara tempat berusaha untuk dipatenkan atau dirahasiakan sebagai penemuan perusahaan induk, kewajiban pembelian dari perusahaan induk, harga transfer sebagai upaya untuk memindahkan laba ke perusahaan induk, larangan atau pembatasan ekspor oleh anak perusahaan atau rekan usaha lain di negara tempat usaha. Dengan pembatasan-pembatasan seperti ini kiranya alih teknologi dapat terjadi hanya dalam skala yang sangat kecil.

Industrialisasi negara-negara berkembang pada umumnya memang mulai dengan substitusi impor di bawah proteksi tinggi. Tetapi dalam perjalanan waktu industri-industri ini pun membutuhkan pasar luar negeri sehingga pertanyaan pun timbul tentang akses ke pasar negara-negara maju. Sehubungan dengan itu negara-negara berkembang menuntut konsesi sepihak dari negara-negara industri berupa akses yang sejauh mungkin bebas dari halangan-halangan perdagangan, sementara negara-negara industri menuntut bahwa liberalisasi perdagangan harus tunduk pada asas ketimbangbalikan. Meskipun sejak tahun 1971 negara-negara industri menyediakan Sistem Preferensi Umum bagi negara-negara berkembang -- sebelumnya terdapat banyak sistem preferensi khusus -- akses ke pasar negara-negara industri pada dasarnya adalah tetap sulit, walaupun ada beberapa negara yang berhasil menarik manfaat dari Sistem Preferensi Umum tersebut. Bahkan belakangan ternyata bahwa proteksi di negara-negara industri justru dipusatkan pada barang-barang dagang yang sudah dapat diekspor oleh banyak negara berkembang



seperti tekstil dan pakaian atau hasil-hasil dari kulit. Sepanjang menyangkut pembatasan perdagangan dapat dikatakan bahwa baik negara-negara sedang berkembang maupun negara-negara industri bersikap tidak konsisten dengan dua titik tolak yang sulit dijembatani.

Peran penting dari pelayaran samudera dalam ekspor suatu negara sudah dikenali negara-negara Asia-Afrika bahkan sejak KAA sekalipun. Semakin tinggi ongkos pelayaran, semakin kecil peluang barang tertentu untuk dapat diekspor. Karena itu ke dalam TEIB juga termasuk Tata Cara Perilaku Konferensi Pelayaran. Tata cara ini didasarkan pada kesimpulan bahwa ongkos pelayaran internasional yang tinggi adalah akibat dari praktek-praktek konferensi sebagai kartel internasional; bahwa konferensi pelayaran internasional didominasi oleh perusahaan-perusahaan pelayaran dari negara-negara industri; bahwa konferensi pelayaran internasional mengenakan ongkos pelayaran yang diskriminatif atas ekspor negara-negara berkembang; dan bahwa konferensi pelayaran internasional pada umumnya adalah tertutup sehingga sangat menghambat pengembangan armada niaga samudera dari negara-negara sedang berkembang. Tidak semua kesimpulan ini dapat diuji secara empiris. Tetapi terlepas dari itu, negara-negara berkembang telah menuangkan usul-usul perubahan dalam tata cara yang disebut di atas. Eksistensi konferensi itu sendiri tidak dipertanyakan. Bahkan negara-negara berkembang adalah lebih restriktif dibanding negara-negara industri sepanjang menyangkut kapal-kapal samudera di luar konferensi. Yang dikehendaki oleh negara-negara berkembang adalah pengawasan konferensi oleh negara, pemberian ongkos pelayaran istimewa bagi ekspor negara berkembang (promotional rates), pembagian muatan internasional menurut rumus 40-40-20 (masing-masing 40% untuk armada negara pengepor dan pengimpor sedang sisanya 20% untuk armada pihak ketiga) serta keterbukaan konferensi bagi keanggotaan baru. Anehnya, negara-negara industri pada dasarnya menerima usul-usul ini, meskipun bertentangan dengan asas liberalisasi dan asas non-diskriminasi yang disinggung di bagian depan tulisan ini. Latar belakangnya adalah kekhawatiran negara-negara ini untuk menghadapi armada komersial negara-negara Eropa Timur yang dalam dasawarsa terakhir menunjukkan kenaikan tonase yang pesat.

Di samping unsur-unsur yang telah dibahas di atas TEIB masih mengandung unsur-unsur lain, yaitu program khusus bagi negara-negara paling terbelakang, ketentuan-ketentuan untuk menjamin akses negara-negara daratan ke pelabuhan-pelabuhan internasional dan usul-usul yang menyangkut kelembagaan. Namun demikian bagian-bagian di atas menunjukkan betapa posisi dasar negara berkembang dan negara-negara industri berbeda jauh dan dalam banyak hal bahkan bertentangan satu terhadap yang lain. Posisi negara-negara Eropa Timur tidak diuraikan. Kelompok negara-negara

ini tidak menolak dukungan verbal terhadap usul-usul negara berkembang. Dengan mudah mereka mengutip apa yang dikemukakan negara berkembang tentang keterbelakangan ekonomik sebagai akibat kolonialisme dan karena itu menghindari tanggung jawab untuk memberikan kontribusi konkrit.

## MENCARI PENJELASAN

Tigapuluh tahun sesudah KAA Bandung dan lebih 20 tahun sesudah UNCTAD I di Jenewa, tata ekonomi internasional yang berlaku dewasa ini lebih banyak adalah puing-puing Sistem Bretton Woods dan GATT daripada TEIB. Meskipun dirigisme dan diskriminasi cenderung meluas dalam ekonomi dunia dewasa ini, keduanya adalah lain dari yang dikehendaki oleh negara-negara berkembang. Dapat dikatakan bahwa usaha-usaha negara berkembang untuk mengubah tata ekonomi internasional sampai sekarang pada dasarnya adalah tidak efektif. Itu tidak berarti bahwa hasil sama sekali tidak ada. Yang dipertanyakan adalah perbandingan hasil tersebut dengan usaha yang dilakukan selama puluhan tahun dalam banyak forum internasional dan regional.

Di samping perbedaan-perbedaan dasar dalam sistem ekonomi, beberapa faktor kiranya patut ditonjolkan untuk menjelaskan kebuntuan yang dihadapi TEIB. *Pertama*, dialog ekonomik antara negara-negara berkembang dengan negara-negara industri sejak semula adalah, dan dari tahun ke tahun semakin konfrontatif. Negara berkembang, dengan menganggap bahwa sebagian dari unsur-unsur TEIB adalah bersifat reparasi kolonialisme, tampil dengan tuntutan-tuntutan maksimal, sementara negara-negara industri merasa cukup kalau sudah mengatakan: "Tidak." Yang dilakukan adalah bukan perundingan yang senantiasa adalah pencarian kompromi.

*Kedua*, pembagian dunia ke dalam negara-negara berkembang dan negara industri adalah tidak realistis. Masing-masing negara berkembang mewakili kepentingan yang berbeda karena perbedaan pertanyaan-pertanyaan sosio-ekonomik yang dihadapi. Tidak mengherankan kalau dukungan mereka terhadap usul-usul Kelompok 77 yang pada gilirannya tidak lain dari usul-usul Sekretariat UNCTAD, lebih banyak adalah simbolis daripada riil seperti terbukti dari keengganan mereka untuk meratifikasi beberapa persetujuan yang dicapai UNCTAD. Andaikan di antara negara-negara berkembang ada yang dominan dalam hubungan ekonomi sesama negara berkembang dan mempunyai sumber yang cukup untuk memikul beban-beban yang timbul karena keharusan untuk mendukung persetujuan tertentu, barangkali hasilnya akan lain. Tetapi negara seperti itu tidak ada. Sebaliknya negara-negara industri juga tidak dapat dimasukkan ke dalam satu keranjang. Jepang tidak pernah



membiarkan diri terbawa arus konfrontatif. Sikapnya terhadap usul-usul negara-negara berkembang adalah setengah ya dan setengah tidak. Perancis juga tidak dapat disamakan dengan Amerika Serikat atau Jerman Barat. Tetapi perbedaan-perbedaan ini yang seharusnya dapat dimanfaatkan untuk mencapai kompromi, dibayangi oleh konfrontasi sebagai arus utama.

*Ketiga*, pengkaitan persoalan (issues) mempunyai pengaruh yang besar terhadap hasil perundingan. Di satu pihak memang persoalan perdagangan misalnya, berkaitan erat dengan persoalan moneter dan yang terakhir dengan persoalan-persoalan fiskal. Dengan kata lain, tidak satu pun persoalan adalah independen terhadap yang lain. Sebaliknya pencantuman semua persoalan dalam satu agenda akan membuat pengendalian perundingan menjadi sangat sulit, kalau tidak mustahil. Karena itu, persoalan-persoalan yang mendesak perlu didahulukan. Suatu perundingan global yang mencakup semua persoalan dan melibatkan semua negara tampaknya akan menghasilkan persetujuan-persetujuan yang lebih banyak bersifat semu daripada riil.

*Keempat*, konsistensi antara tata ekonomi internasional dengan tata ekonomi yang dianut masing-masing negara kiranya juga merupakan faktor penting yang mempengaruhi jalannya perundingan. Adalah sulit untuk mengerti egaliterianisme yang sedikit banyak melatarbelakangi TEIB, jika dihadapkan dengan kesenjangan sosial yang buruk sebagai cermin elitisme feodal yang berlaku di banyak negara berkembang. Begitu juga adalah sulit memahami dirigisme TEIB jika dihadapkan dengan kecenderungan untuk bersandar pada mekanisme pasar di negara-negara yang lebih maju di antara negara-negara berkembang. Hal serupa juga berlaku bagi negara-negara industri yang dalam tahun-tahun terakhir cenderung menjadi dirigitis dalam perdagangan dengan negara-negara berkembang.

Penjelasan-penjelasan di atas tentu bisa ditambah. Tetapi mereka kiranya sudah cukup sebagai bahan pelajaran bagi usaha-usaha yang bertujuan untuk mengaktifkan kembali diskusi tentang TEIB jika dilengkapi dengan analisa tentang perubahan-perubahan yang terjadi dalam ekonomi dunia selama ini.

## TANTANGAN BARU

Sesedikitnya sesudah UNCTAD VI Beograd debat tentang TEIB sudah jauh berkurang dalam frekuensi maupun iklim konfrontatifnya. Tetapi itu tidak berarti bahwa perubahan atau penyesuaian dalam tata ekonomi internasional sudah tidak diperlukan. Bilateralisme tidak dapat menjadi jawaban atas semua pertanyaan-pertanyaan sosio-ekonomik yang timbul karena interdependensi ekonomik. Yang menjadi masalah kiranya adalah pembentukan konsensus yang tetap sulit, kalau tidak semakin sulit.

Dalam mempersiapkan usaha-usaha pembentukan konsensus tersebut, mereka yang berambisi untuk tampil dengan prakarsa perlu memahami perubahan-perubahan yang terjadi dalam ekonomi dunia selama debat tentang TEIB berlangsung. Latar belakang yang berbeda antara tahun penyelenggaraan KAA Bandung dengan 30 tahun sesudahnya kiranya menuntut juga perubahan-perubahan dalam pendekatan.

Perubahan yang pertama menyangkut status politik negara-negara berkembang. Pada waktu paradigma tentang TEIB mulai lahir, bagian terbesar dari negara-negara berkembang yang sekarang masih berupa jajahan, protektorat atau sedang berusaha melepaskan diri dari peninggalan-peninggalan kolonial. Tidak heran kalau setiap kesukaran ekonomi, termasuk yang buatan sendiri pun, dapat dihubungkan dengan kolonialisme. Tetapi tatkala dekolonisasi sudah berlangsung puluhan tahun kiranya sudah tidak beralasan untuk mengatakan bahwa keterbelakangan masa kini adalah akibat kolonialisme. Karena itu pengkaitan TEIB dengan kewajiban pembayaran reparasi dari pihak negara-negara industri akan semakin tidak masuk akal, kalau tidak mustahil. Sesuai dengan itu, diperlukan pendekatan baru. Perundingan tentang perubahan tata ekonomi internasional tampaknya akan lebih subur kalau dilakukan sebagai transaksi sesama yang berdaulat dan tidak sebagai pengadilan atas dosa-dosa dalam masa yang sudah jauh lampau.

Perubahan kedua yang cukup penting adalah realisme yang semakin kuat tentang sistem ekonomi. Ketika debat tentang TEIB dimulai, setiap bangsa seolah-olah berkewajiban untuk memilih kapitalisme atau sosialisme, atau ekonomi pasar atau dirigisme. Sekarang kita menjadi saksi dari perubahan-perubahan sistemik yang cukup mendasar dan melepaskan diri dari dua ekstrem. Itu berarti bahwa perundingan-perundingan tentang perubahan atau penyesuaian tata ekonomi internasional sudah semakin bebas dari tempurung ideologis, seraya semakin terbuka bagi jalan tengah.

Kemajuan ekonomik yang sudah dicapai oleh banyak negara berkembang sesudah Konperensi Asia-Afrika Bandung merupakan perubahan ketiga yang perlu disadari. Sampai sekarang pun masih banyak yang merendahkan prestasi ekonomik yang dicapai oleh negara berkembang, seolah-olah sejak kemerdekaan politik kondisi ekonomik senantiasa memburuk. Uraian yang sangat pesimistik ini antara lain telah mengakibatkan radikalisisasi dalam perundingan-perundingan TEIB. Tidak dapat diingkari bahwa kemelaratan ekstrem masih menimpa banyak orang di negara berkembang tertentu menyusul kekacauan politik yang melumpuhkan pemerintahan. Tetapi itu tidak mengurangi arti tingkat pertumbuhan ekonomi negara berkembang secara keseluruhan yang sejak tahun 1950-an melebihi tingkat pertumbuhan negara industri sebagai kelompok. Bahwa kesenjangan pendapatan dengan negara-



negara industri tetap memburuk adalah konsekuensi dari tingkat pertumbuhan penduduk yang terus menaik di negara berkembang terutama di Afrika, sementara ia terus turun di negara-negara industri.

Kemajuan ekonomi negara berkembang itu sendiri membuatnya semakin menarik sebagai rekan dalam hubungan ekonomi negara-negara industri. Tetapi di lain pihak harus dicatat bahwa kemajuan masing-masing negara berkembang pun tidak seragam. Asia pada umumnya dan yang termasuk Pasifik Barat pada khususnya menunjukkan kemajuan yang jauh lebih pesat dibandingkan dengan Afrika. Itu dapat berarti bahwa sikap bersama Asia-Afrika dalam persoalan ekonomi internasional semakin sulit dibentuk. Semakin kuat suatu negara tergantung pada perdagangan, semakin sulit baginya untuk memberikan dukungan konkret pada usul-usul yang berbau dirigisme. Karena itu, dialog Selatan-Selatan pun semakin membutuhkan reorientasi.

Perubahan lain yang juga perlu dicatat adalah kecenderungan konsentrasi investasi asing langsung di negara-negara industri sendiri. Perubahan ini tidak terjadi secara kebetulan. Kesulitan-kesulitan yang dihadapi Jepang dalam penetrasi pasar Eropa dan Amerika Serikat telah mendorongnya untuk menanam modal secara langsung di kedua pasar ini. Mungkin saja bahwa investasi langsung ini pun akan dihalangi. Tetapi itu akan lebih sulit dibanding penghalangan perdagangan. Di samping itu, Republik Rakyat Cina telah tampil dengan ketentuan-ketentuan yang liberal tentang investasi asing. Memang masih terbatas pada Kawasan Ekonomi Khusus dan 14 kota terbuka. Tetapi dengan keterbatasan ini pun RRC mungkin akan berhasil menyerap bagian yang besar dari investasi asing langsung sebagaimana ditunjukkan oleh perkembangan sejak tahun 1981.

Reorientasi investasi asing menjauhi negara-negara berkembang membuat bagian besar dari usul-usul TEIB yang menyangkut investasi asing dan perusahaan multinasional menjadi kurang relevan. Bukan penanam modal lagi yang bersaing mendapat lokasi di negara berkembang, melainkan sebaliknya. Dalam kondisi yang demikian masing-masing negara berkembang tampaknya akan melakukan "liberalisasi" dalam ketentuan-ketentuan mengenai investasi asing, berlawanan dengan kecenderungan yang restriktif dari TEIB.

Perubahan selanjutnya yang harus diperhatikan dalam pencarian konsensus baru tentang tata ekonomi internasional menyangkut kemajuan teknologi. Apabila dalam tahun 1960-an dan 1970-an beberapa negara berkembang berhasil membangun keunggulan komparatif dalam beberapa industri, kesinambungan keunggulan ini kini dihadapkan dengan tantangan baru yang bersumber dari kemajuan teknologi di negara-negara industri. Di sektor manufaktur, beberapa industri sedang berada pada ambang pintu otomatisasi

(penuh) di negara industri. Buruh negara berkembang harus bersaing dengan robot negara industri. Hasil-hasil tambang alamiah pun mendapat persaingan yang semakin tajam dari hasil-hasil sintetis sehingga pasar akan ditandai oleh kelebihan penawaran. Dalam budidaya pangan, kemajuan teknologi bio diperkirakan akan memperbaiki keunggulan komparatif negara-negara industri dibanding negara berkembang. Kiranya adalah suatu ilusi mengharapkan bahwa negara-negara industri akan menghalangi perkembangan-perkembangan teknologis ini karena mempertimbangkan kepentingan negara berkembang. Yang dapat diandalkan untuk menghadapinya adalah kemajuan teknologi di masing-masing negara berkembang.

## PENUTUP

Perubahan-perubahan yang disebut di atas sama sekali tidak berarti bahwa relevansi tata ekonomi internasional baru sudah hilang. Yang diperlukan adalah reorientasi dalam gagasan-gagasan yang seharusnya dikandung oleh tata ekonomi baru tersebut. Bahkan seandainya pun semua negara berkembang mengikuti gagasan pemisahan diri (*delinking*) dari ekonomi dunia kapitalis, tata ekonomi internasional baru tetap masih akan relevan.

Reorientasi diperlukan dalam pandangan tentang hakikat hubungan ekonomi luar negeri, hakikat solidaritas sesama negara-negara berkembang, pengkaitan persoalan-persoalan (*issue linking*), pembobotan masing-masing persoalan dan pendekatan dalam perundingan-perundingan. Reorientasi inilah yang diharapkan dapat didorong oleh peringatan 30 tahun Konperensi Asia-Afrika yang baru lalu dan pertemuan Selatan-Selatan yang tentu akan menyusul. Untuk itu diperlukan konsepsi yang barangkali dapat diprakarsai oleh Indonesia bersama negara berkembang lain.



# Perjuangan Menuju Tata Informasi Dunia Baru

SUKANTO\*

Perang Dunia II tidak hanya merendahkan derajat kemanusiaan karena mengakibatkan korban jiwa manusia dan harta benda, melainkan juga telah merusak sendi-sendi diplomasi dan hubungan internasional. Akibat-akibat perang yang sungguh tidak manusiawi agaknya telah menyentuh budi dan hati nurani para negarawan, sehingga pemikiran dan tuntutan akan perdamaian semakin menonjol. Ini rupanya merupakan faktor utama yang memperlancar proses pembentukan badan dunia, yaitu Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tanggal 26 Juni 1945, yang tujuan utamanya ialah mempertahankan dan memperkuat perdamaian serta mengembangkan ikatan persahabatan antar bangsa-bangsa berdasarkan persamaan, saling menghormati dan bekerjasama dalam segala bidang kegiatan manusiawi.

Dengan adanya iklim perdamaian, negara-negara yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam Perang Dunia II dapat mencurahkan segenap kekuatannya bagi pembangunan negara dan bangsanya. Namun dalam perkembangannya, kemajuan pembangunan negara-negara tersebut tidak sama. Kemajuan pembangunan negara-negara yang terlibat secara langsung dalam Perang Dunia II, antara lain Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat, yang kemudian disebut sebagai negara-negara "Barat," serta Jepang, yang kemudian bersama-sama dengan negara-negara Barat disebut negara-negara "Maju," "Utara" atau "Dunia Pertama," ternyata lebih pesat, terutama dalam bidang ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi, termasuk teknologi komunikasi dan informasinya. Ketimpangan kemajuan pembangunan tersebut, sering kali menimbulkan ketegangan hubungan internasional, baik hubungan negara-negara Dunia Pertama dengan negara-negara "Dunia Kedua," yaitu negara-negara yang diperintah oleh Partai-partai

---

\*Staf CSIS.

Komunis, antara lain Uni Soviet dan negara-negara sekutu utamanya, maupun dengan negara-negara "Dunia Ketiga," "Dunia Keempat" dan "Dunia Kelima," yang disebut pula sebagai negara-negara "Berkembang," dan yang sebagian besar merupakan negara-negara "Selatan" atau "Non-Blok."<sup>1</sup>

Khususnya dalam hubungan dengan negara-negara Dunia Ketiga dan yang tergabung dalam Gerakan Non-Blok, ketegangan hubungan tersebut terutama disebabkan oleh dua masalah besar, yaitu masalah ketimpangan kemampuan ekonomi serta ketimpangan arus komunikasi dan informasi. Ketegangan mengenai masalah pertama, yaitu ketimpangan kemampuan ekonomi, semakin memuncak dan menjadi topik pembicaraan para pemimpin negara-negara Dunia Ketiga dalam tahun 1975, yang kemudian melahirkan konsepsi Tata Ekonomi Dunia Baru. Setelah melahirkan konsepsi itu, para pemimpin negara-negara Non-Blok juga merasakan bahwa di samping terjadinya ketimpangan kemampuan ekonomi, juga telah terjadi ketimpangan arus komunikasi dan informasi, yaitu adanya monopoli dan pemusatan arus komunikasi dan informasi pada negara-negara Dunia Pertama.

Masalah ketimpangan arus komunikasi dan informasi tersebut semakin meresahkan negara-negara Non-Blok dan telah dijadikan salah satu topik dalam Konperensi Puncak Negara-negara Non-Blok di Kolombo dalam tahun 1976, yang melahirkan konsepsi Tata Komunikasi dan Informasi Dunia Baru. Konsepsi ini pada dasarnya menghendaki terwujudnya sistem komunikasi dan informasi dunia yang sehat, terutama terciptanya arus komunikasi dan informasi yang adil dan berimbang antara negara-negara Dunia Pertama dan negara-negara Dunia Ketiga, Keempat serta Dunia Kelima. Dan konsepsi ini terus-menerus dimatangkan dalam Gerakan Non-Blok sendiri, baik melalui forum-forum simposium, seminar maupun konperensi-konperensi, seperti Konperensi Para Menteri Penerangan Negara-negara Non-Blok di Jakarta tanggal 26-30 Januari 1984, serta terus diperjuangkan dalam forum-forum Perserikatan Bangsa-Bangsa dan mulai diimplementasikan dalam kerjasama bilateral negara-negara Non-Blok dengan negara-negara maju.

## KEADAAN KOMUNIKASI DAN INFORMASI DUNIA

Sebagaimana telah diketahui sebagian besar negara-negara Dunia Ketiga, Keempat dan Kelima, berada di benua Asia, Afrika dan Amerika Latin, serta baru mengalami kemerdekaan setelah Perang Dunia II. Negara-negara itu semula merupakan bekas jajahan negara-negara Eropa Barat dan sebagian besar bergabung dalam Gerakan Non-Blok. Dalam perkembangannya, ter-

---

<sup>1</sup>*Time*, 22 Desember 1975.



Tabel 1

## KEADAAN SOSIAL-BUDAYA DAN SOSIAL-EKONOMI NEGARA-NEGARA DI DUNIA

Negara-negara di Dunia	Penduduk Tahun 1981 (jutaan)	GNP Per Kapita		Melek Huruf 1980 (%)	Harapan Hidup 1981 (%)	Pertumbuhan Produksi 1970-1981		
		1981 (\$)	Pertumbuhan 1960-1981 (%)			Industri (%)	Manufaktur (%)	Jasa (%)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<i>Negara-negara Berpendapatan Rendah</i>								
1. Kamboja	—	—	—	—	—	—	—	—
2. Bhutan	1,3	80	0,1	—	45	—	—	—
3. Laos	3,5	80	—	44	43	—	—	—
4. Chad	4,5	110	-2,2	15	43	—	—	—
5. Bangladesh	90,7	140	0,3	26	48	9,0	11,2	5,3
6. Ethiopia	32,0	140	1,4	15	46	1,8	2,8	4,2
7. Nepal	15,0	150	0,0	19	45	—	—	—
8. Birma	34,1	190	1,4	66	54	5,6	4,6	4,7
9. Afghanistan	16,3	—	—	20	37	3,2	2,8	5,3
10. Mali	6,9	190	1,3	10	45	2,4	—	5,9
11. Malawi	6,2	200	2,7	25	44	—	—	—
12. Zaire	29,8	210	-0,1	55	50	-0,8	-2,3	-0,4
13. Uganda	13,0	220	-0,6	52	48	-9,8	-9,3	-0,7
14. Burundi	4,2	230	2,4	25	45	8,5	5,9	3,5
15. Volta Hulu	6,3	240	1,1	5	44	2,9	3,4	5,8
16. Ruanda	5,3	250	1,7	50	46	—	—	—
17. India	690,2	260	1,4	36	52	4,4	5,0	5,2
18. Somalia	4,4	280	-0,2	60	39	—	—	—
19. Tanzania	19,1	280	1,9	79	52	2,2	2,9	5,4
20. Vietnam	55,7	—	—	87	63	—	—	—
21. Cina	991,3	300	5,0	69	67	8,3	—	4,4
22. Guinea	5,6	300	0,2	20	43	—	—	—
23. Haiti	5,1	300	0,5	23	54	7,1	7,6	3,5
24. Srilangka	15,0	300	2,5	85	69	4,2	2,1	5,0
25. Benin	3,6	320	0,6	28	50	—	—	—
26. Republik Afrika Tengah	2,4	320	0,4	33	43	4,0	-4,3	—
27. Sierra Leone	3,6	320	0,4	15	47	-3,6	3,7	4,5
28. Madagaskar	9,0	330	-0,5	50	48	0,3	—	0,4
29. Niger	5,7	330	-1,6	10	45	11,4	—	6,9
30. Pakistan	84,5	350	2,8	24	50	5,5	4,4	6,1
31. Mozambik	12,5	—	—	33	—	—	—	—
32. Sudan	19,2	380	-0,3	32	47	3,2	1,5	6,0
33. Togo	2,7	380	2,5	18	48	6,2	-10,4	3,2
34. Ghana	11,8	400	-1,1	—	54	-2,2	-1,0	0,4
<i>Negara-negara Berpendapatan Menengah Bawah</i>								
35. Kenya	11,4	420	2,9	47	56	8,5	9,5	6,0
36. Senegal	5,9	430	-0,3	10	44	4,1	2,0	0,9
37. Mauritania	1,6	460	1,5	17	44	-4,0	4,6	5,2
38. Republik Arab Yaman	7,3	460	5,5	21	43	13,9	12,1	11,7
39. Republik Demokrasi Rakyat Yaman	2,0	460	—	40	46	—	—	—

1	2	3	4	5	6	7	8	9
40. Liberia	1,9	520	1,2	25	54	-0,7	5,6	1,4
41. Indonesia	149,5	530	4,1	62	54	11,2	13,9	9,5
42. Lesoto	1,4	540	7,0	52	52	12,6	9,6	9,2
43. Bolivia	5,7	600	1,9	63	51	3,7	5,3	5,2
44. Honduras	3,8	600	1,1	60	59	4,9	4,7	4,6
45. Zambia	5,8	600	0,0	44	51	-0,4	0,3	1,2
46. Mesir	43,3	650	3,5	44	57	7,6	8,7	11,8
47. El Salvador	4,7	650	1,5	62	63	3,3	2,4	3,3
48. Muangthai	48,0	770	4,6	86	63	9,9	10,3	7,5
49. Pilipina	49,6	790	2,8	75	63	8,4	6,9	5,3
50. Angola	7,8	—	—	—	42	—	—	—
51. Papua Nugini	3,1	840	2,5	32	51	—	—	—
52. Maroko	20,9	860	2,4	28	57	5,8	5,4	6,4
53. Nikaragua	2,8	860	0,6	90	57	2,1	2,8	-0,8
54. Nigeria	87,6	870	3,5	34	49	6,0	12,4	7,4
55. Zimbabwe	7,2	870	1,0	69	55	—	—	—
56. Cameron	8,7	880	2,8	—	50	9,4	5,3	6,8
57. Kuba	9,7	—	—	95	73	—	—	—
58. Republik Rakyat								
Congo	1,7	1.110	1,0	—	60	13,6	-1,8	2,2
59. Guatemala	7,5	1.140	2,6	—	59	7,3	5,9	5,4
60. Peru	17,0	1.170	1,0	80	58	3,4	2,9	3,5
61. Equador	8,6	1.180	4,3	81	62	12,5	10,8	8,7
62. Yamaika	2,2	1.180	0,8	90	71	-3,6	-2,6	—
63. Pantai Gading	8,5	1.200	2,3	35	47	9,3	5,8	5,8
64. Republik Dominika	5,6	1.260	3,3	67	62	7,6	6,1	6,7
65. Mongolia	1,7	—	—	—	64	—	—	—
66. Kolumbia	26,4	1.380	3,2	81	63	4,7	5,7	6,8
67. Tunisia	6,5	1.420	4,8	62	61	9,3	11,7	7,5
68. Kosta Rika	2,3	1.430	3,0	90	73	7,4	7,1	5,2
69. Republik Demokrasi Korea	18,7	—	—	—	66	—	—	—
70. Turki	45,5	1.540	3,5	60	62	6,1	5,5	6,2
71. Suriah	9,3	1.570	3,8	58	65	9,8	8,2	10,8
72. Yordania	3,4	1.620	—	70	62	—	—	—
73. Paraguay	3,1	1.630	3,5	84	65	11,0	8,1	9,1

*Negara-negara  
Berpendapatan  
Menengah Atas*

74. Republik Korea	38,9	1.700	6,9	93	66	14,4	15,6	8,2
75. Iran	40,1	—	—	50	58	—	—	—
76. Irak	13,5	—	—	—	57	—	—	—
77. Malaysia	14,2	1.840	4,3	60	65	9,3	11,1	8,5
78. Panama	1,9	1.910	3,1	85	71	4,1	2,7	5,3
79. Libanon	2,7	—	—	—	66	—	—	—
80. Aljazair	19,6	2.140	3,2	35	56	7,6	11,6	6,4
81. Brazil	120,5	2.220	5,1	76	64	9,1	8,7	8,3
82. Meksiko	71,2	2.250	3,8	83	66	7,4	7,1	6,6
83. Portugal	9,8	2.520	4,8	78	72	4,4	4,5	6,0
84. Argentina	28,2	2.560	1,9	93	71	1,4	0,7	2,2
85. Chili	11,3	2.560	0,7	—	68	0,7	—	2,9
86. Afrika Selatan	29,5	2.770	2,3	—	63	—	—	—
87. Yugoslavia	22,5	2.790	5,0	85	71	6,8	7,1	5,6



1	2	3	4	5	6	7	8	9
88. Uruguay	2,9	2.820	1,6	94	71	3,5	4,3	2,9
89. Venezuela	15,4	4.220	2,4	82	68	2,7	5,3	5,9
90. Yunani	9,7	4.420	5,4	—	74	4,5	5,5	5,2
91. Hongkong	5,2	5.100	6,9	90	75	—	10,1	—
92. Israel	4,0	5.160	3,6	—	73	—	—	—
93. Singapura	2,4	5.240	7,4	83	72	9,0	9,7	8,5
94. Trinidad & Tobago	1,2	5.670	2,9	95	72	4,0	1,3	6,9
<i>Negara-negara Pengekspor Minyak Bерpendapatan Tinggi</i>								
95. Libia	3,1	8.450	4,7	—	57	3,1	14,7	17,1
96. Saudi Arabia	9,3	12.600	7,8	25	55	10,2	6,5	12,2
97. Kuwait	1,5	20.900	-0,4	60	70	-2,2	9,2	9,6
98. Uni Emirat Arab	1,1	24.660	—	56	63	—	—	—
<i>Negara-negara Industri Maju</i>								
99. Irlandia	3,4	5.230	3,1	98	73	—	—	—
100. Spanyol	38,0	5.640	4,2	—	74	3,9	6,0	4,5
101. Italia	56,2	6.960	3,6	98	74	2,9	3,7	3,2
102. Selandia Baru	3,3	7.700	1,5	99	74	—	—	—
103. Inggris	56,0	9.110	2,1	99	74	0,4	-0,5	2,5
104. Jepang	117,6	10.080	6,3	99	77	5,6	6,5	4,2
105. Austria	7,6	10.210	4,0	99	73	3,2	3,4	3,9
106. Finlandia	4,8	10.680	3,6	100	75	3,3	3,7	3,6
107. Australia	14,9	11.080	2,5	100	74	—	—	—
108. Kanada	24,2	11.400	3,3	99	75	2,9	3,2	4,3
109. Belanda	14,2	11.790	3,1	99	76	2,0	2,6	3,7
110. Belgia	9,9	11.920	3,8	99	73	3,1	3,0	3,5
111. Perancis	54,0	12.190	3,8	99	76	2,7	3,2	4,2
112. Amerika Serikat	229,8	12.820	2,3	99	75	2,3	2,9	3,3
113. Denmark	5,1	13.120	2,6	99	75	1,1	3,1	2,5
114. Republik Federasi Jerman	61,7	13.450	3,2	99	73	—	2,1	2,5
115. Norwegia	4,1	14.060	3,5	99	76	5,0	1,3	4,5
116. Swedia	8,3	14.870	2,6	99	77	0,8	0,7	2,7
117. Swiss	6,4	17.430	1,9	99	76	—	—	—
<i>Negara-negara Eropa Timur</i>								
118. Albania	2,8	—	—	—	70	—	—	—
119. Hungaria	10,7	2.100	5,0	99	71	5,8	5,9	5,0
120. Rumania	22,5	2.540	8,2	98	71	9,2	—	—
121. Bulgaria	8,9	—	—	—	73	—	—	—
122. Polandia	35,9	—	—	98	73	—	—	—
123. Uni Soviet	268,0	—	—	100	72	—	—	—
124. Cekoslowakia	15,3	—	—	—	72	—	—	—
125. Republik Demokrasi Jerman	16,7	—	—	—	73	—	—	—

Sumber: Bank Dunia, *World Development Report 1983*, hal. 148-151.

lihat bahwa pertumbuhan negara-negara tersebut, terutama mengenai sektor-sektor dalam bidang sosial budaya dan sosial ekonominya, masih rendah dan jauh tertinggal dari kemajuan yang dicapai oleh negara-negara Barat (lihat Tabel 1).<sup>2</sup> Di antaranya terlihat bahwa angka usia harapan hidup dari 34 negara yang tergolong dalam negara-negara berpendapatan rendah rata-rata hanya sekitar 50 tahun dan angka kemampuan membacanya hanya sekitar 40%. Angka usia harapan hidup dan kemampuan membaca di negara-negara berpendapatan rendah tersebut ternyata tidak jauh berbeda dalam 60 negara yang tergolong dalam negara-negara berpendapatan menengah. Kemajuan dan tingkat pertumbuhan sektor-sektor industri, manufaktur dan jasa-jasa dalam negara-negara berpendapatan rendah dan menengah juga masih rendah dan sangat lamban dibandingkan dengan negara-negara Barat.

Rendah dan lambannya pertumbuhan sektor-sektor sosial-budaya dan sosial-ekonomi negara-negara berpendapatan rendah dan menengah, yang sebagian besar berada di benua Asia, Afrika dan Amerika Latin itu, berkaitan erat dan saling mempengaruhi dengan pertumbuhan sektor komunikasi dan informasinya. Data UNESCO menyebutkan bahwa jumlah lalu-lintas pos dalam tahun 1976 di Afrika adalah sebanyak 4,2 milyar, di Asia sebanyak 26,1 milyar dan di Amerika Latin sebanyak 3,4 milyar, sedangkan di Amerika Utara sebanyak 96,6 milyar dan Eropa sebanyak 70,4 milyar. Jumlah pesawat radio di Afrika sebanyak 30 juta, di Asia sebanyak 113 juta dan di Amerika Latin sebanyak 58 juta, sedangkan di Amerika Utara sebanyak 454 juta dan di Eropa sebanyak 284 juta.<sup>3</sup>

Konsumsi kertas, kapasitas tempat duduk gedung bioskop, persentase distribusi surat kabar, radio dan buku di negara-negara Asia, Afrika dan Amerika Latin pun lebih kecil daripada di negara-negara Barat. Jumlah konsumsi kertas per 1.000 orang penduduk per tahun di Afrika (tidak termasuk negara-negara Arab) sebanyak 900 kg, di Asia (tidak termasuk negara-negara Arab) sebanyak 2,6 ribu kg, di negara-negara Arab sebanyak 1,5 ribu kg dan di Amerika Latin sebanyak 4,3 ribu kg, sedangkan di Amerika Utara sebanyak 66,9 ribu kg dan di Eropa sebanyak 23,2 ribu kg. Kapasitas tempat duduk gedung bioskop per 1.000 orang penduduk di Afrika 4 kursi, di Asia 8,6 kursi, di negara-negara Arab 7,4 kursi dan di Amerika Latin sebanyak 22 kursi, sedangkan di Amerika Utara 52 kursi dan di Eropa sebanyak 39 kursi. Sirkulasi surat kabar harian per 1.000 orang penduduk di Afrika 13 eksemplar, di Asia 65 eksemplar, di negara-negara Arab 20 eksemplar dan di Amerika Latin 70 eksemplar, sedangkan di Amerika Utara 281 eksemplar dan di Eropa 243 eksemplar.

---

<sup>2</sup>*World Development Report 1983*, hal. 148-151.

<sup>3</sup>Sean MacBride et al., *Many Voices, One World* (Paris: UNESCO, 1980), hal. 53 dan hal. 61.



Persentase distribusi surat kabar harian di Afrika (tidak termasuk negara-negara Arab) 1%, di Asia (tidak termasuk negara-negara Arab) 21,8%, di negara-negara Arab 0,7% dan di Amerika Latin 5,6%, sedangkan di Amerika Utara 16,2% dan di Eropa 28,2%. Persentase distribusi pesawat penerima radio di Afrika 1,9%, di Asia 11,2%, di negara-negara Arab 1,9% dan di Amerika Latin 8,8%, sedangkan di Amerika Utara 44,9% dan di Eropa 16,5%. Persentase distribusi buku di Afrika 1,4%, di Asia 16,4%, di negara-negara Arab 1% dan di Amerika Latin 5,2%, sedangkan di Amerika Utara 15,4% dan di Eropa sebanyak 45,6% (lihat Tabel 2).

Tabel 2

DISTRIBUSI SURAT KABAR, RADIO DAN BUKU SERTA KONSUMSI KERTAS, KAPASITAS TEMPAT DUDUK BIOSKOP DAN SIRKULASI SURAT KABAR

Area	Distribusi Surat Kabar (%)	Distribusi Radio (%)	Distribusi Buku (%)	Konsumsi Kertas Per 1.000 orang/kg	Kapasitas Bioskop Per 1.000 orang (kursi)	Sirkulasi Surat Kabar Per 1.000 orang (eksemplar)
Afrika (tidak termasuk negara-negara Arab)	1,0	1,9	1,4	900	4,0	13
Amerika Utara	16,2	44,9	15,4	66.900	52,0	281
Amerika Latin	5,6	8,8	5,2	4.300	22,0	70
Asia (tidak termasuk negara-negara Arab)	21,8	11,2	16,4	2.600	8,6	65
Negara-negara Arab	0,7	1,9	1,0	1.500	7,4	20
Eropa	28,2	16,5	45,6	23.200	39,0	243
Oceania	1,7	1,5	0,8	11.000	30,0	305
Uni Soviet	24,8	13,3	14,2	4.900	98,0	396

Sumber: Unesco Statistical Yearbook 1977, dalam Sean MacBride et al., *Many Voices, One World* (Paris: UNESCO, 1980), hal. 125.

Data-data komunikasi dan informasi di Asia tersebut, menunjukkan juga bahwa sebagian besar distribusi surat kabar, pesawat radio, televisi, buku serta konsumsi kertas, kapasitas tempat duduk gedung bioskop, sirkulasi surat kabar dan pesawat telepon didominasi oleh Jepang. Beberapa data menyebutkan bahwa sebanyak 48,6 juta buah pesawat telepon atau 89% dari 54,9 juta buah pesawat telepon di Asia dan sebanyak 45,9 milyar percakapan telepon atau 73% dari 62,7 milyar percakapan telepon di Asia terdapat di Jepang. Kemudian, sebanyak 57,8 juta eksemplar surat kabar harian atau 66% dari 87,6 juta eksemplar surat kabar di Asia, 59,7 juta buah pesawat radio atau 46% dari 129,4 juta pesawat radio di Asia dan 26,8 juta buah pesawat

televisi atau 63% dari 42,8 juta buah pesawat televisi yang beredar di Asia terdapat di Jepang.

Data UNESCO tahun 1980 juga menunjukkan bahwa perkembangan media komunikasi dan informasi di negara-negara berkembang belum dapat mengejar kemajuan yang dicapai oleh negara-negara maju. Empat puluh negara di Asia, Afrika dan Amerika Latin belum mempunyai kantor berita nasional. Sementara itu, sirkulasi surat kabar harian per 1.000 orang penduduk di 10 negara Afrika baru sekitar 20 eksemplar, bahkan di 9 negara Afrika lainnya sama sekali tidak mempunyai surat kabar harian, sedangkan di negara-negara Eropa telah mencapai sekitar 200-500 eksemplar. Jumlah pesawat radio dan televisi per 1.000 orang penduduk di negara-negara berkembang juga masih sangat rendah, yaitu jumlah pesawat radio di negara-negara berpendapatan rendah sebanyak 27,3 buah dan di negara-negara berpendapatan menengah sebanyak 105,3 buah, sedangkan di negara-negara maju telah mencapai 913,6 buah. Dan jumlah pesawat televisi di Asia sekitar 50 buah, di Afrika kurang dari 10 buah setiap 1.000 orang, bahkan banyak negara Afrika yang belum terjangkau oleh siaran televisi.<sup>4</sup>

Kemajuan yang telah dicapai oleh Amerika Serikat, Kanada, negara-negara Eropa Barat dan Jepang itu ternyata tidak hanya pada jenis-jenis media komunikasi itu, melainkan juga pada instalasi komputer. Suatu laporan Badan Komunikasi Jepang menunjukkan bahwa dari seluruh instalasi komputer di dunia, sebanyak 45,4% berada di Amerika Serikat, sebanyak 10,1% di Jepang, sebanyak 7,9% di Jerman Barat, sebanyak 5,8% di Inggris, sebanyak 5,8% di Perancis, sebanyak 2,8% di Kanada, sebanyak 2,6% di Italia serta sebanyak 6,7% terdapat di Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur.<sup>5</sup>

Perkembangan sektor komunikasi dan informasi di negara-negara maju itu semakin pesat setelah berhasil dikembangkannya teknologi komunikasi dan informasi yang lebih mutakhir. Kemajuan teknologi komunikasi menjadi semakin cepat, setelah unsur-unsurnya mengalami pengembangan yang pesat, baik mengenai teknologi pengiriman, penyaluran, pembagian maupun teknologi penerimaan pesannya. Di antaranya, dalam teknologi pengirimannya, terjadi pengembangan radio sel, pemancar televisi berdaya rendah dan satelit siaran langsung, sehingga memungkinkan percakapan telepon, siaran radio dan televisi jarak jauh, serta mampu menjangkau wilayah yang sangat luas. Dalam teknologi penyaluran, telah berhasil dikembangkan kabel serat optik yang mampu mengantarkan komunikasi secara lebih baik, cepat dan berkapasitas tinggi serta memungkinkan telepon visual. Dalam teknologi pemba-

---

<sup>4</sup>F. Rachmadi, "Menuju Terwujudnya Tata Internasional Baru di Bidang Penerangan dan Komunikasi," *Kompas*, 16 Januari 1984.

<sup>5</sup>Sean MacBride et al., *op. cit.*, hal. 130.



gian, telah berhasil ditemukannya sistem paket *switching*, sedangkan dalam teknologi penerimaannya telah dikembangkan stasiun bumi rumah tangga untuk menangkap satelit siaran langsung dan terminal telepon yang berfungsi ganda. Dalam teknologi informasinya, telah terjadi juga kemajuan yang sangat pesat, baik mengenai teknologi pengumpulan, perekaman, penyimpanan maupun pengolahan informasi. Di antaranya, telah berhasil dikembangkan instalasi komputer yang lebih kecil tetapi mempunyai kemampuan yang lebih besar. Apalagi keberhasilannya dalam memadukan teknologi komunikasi dan informasi atau yang lebih dikenal dengan teknologi komunikasi, komputer dan kendali, telah memungkinkan berkembangnya berbagai produk teknologi komunikasi dan informasi yang lebih murah dan bermutu tinggi.<sup>6</sup>

Akibat revolusi dalam teknologi komunikasi dan informasi itu, dunia ini terasa semakin kecil dan saling berhubungan sebagai satu kesatuan. Komunikasi di dunia ini lebih bersifat global, dalam hal mana jaringan-jaringannya mampu menghubungkan berbagai sub-sistem komunikasi, baik dalam sub-sub sistem komunikasi internasional, regional, nasional maupun lokal.

## MASALAH TATA INFORMASI DUNIA BARU

Dalam sistem komunikasi yang bersifat global itu, keadaan komunikasi di negara-negara berkembang, yang sebagian besar berada di benua Asia, Afrika dan Amerika Latin, ataupun yang bergabung dalam Gerakan Non-Blök, masih sangat terbatas. Dengan terbatasnya keadaan komunikasi, baik mengenai jumlah pers, buku, barang-barang cetakan, radio, televisi, film maupun media telekomunikasi dan komputernya, maka dapat diduga bahwa arus komunikasi di negara-negara tersebut, baik dalam tingkat nasional maupun lokalnya, tidak lancar atau timpang.

Lagipula, walaupun negara-negara tersebut telah mempunyai berbagai jenis media komunikasi itu, dapat diduga juga bahwa aspek-aspek teknologinya, baik mengenai perangkat keras maupun perangkat lunaknya, berasal dari negara-negara Dunia Pertama atau Dunia Kedua. Padahal sebagian besar negara berkembang belum sempat mengidentifikasi peranan teknologi dari setiap media komunikasi itu, apalagi pemanfaatan maupun penguasaannya. Oleh karena itu, keadaan ini sering menimbulkan masalah sosial di negara-negara berkembang, yang mungkin tidak terjadi atau tidak dikenal di negara-negara asalnya.

Masalah komunikasi di negara-negara berkembang sering menjadi rumit dan kompleks, karena sering kali terjadi perubahan sistem politik atau proses regenerasi secara tidak sehat. Apalagi banyak negara berkembang memiliki

---

<sup>6</sup>M. Alwi Dahlan, "Perkembangan Teknologi Komunikasi dan Perimbangan Informasi," *Suara Karya*, 24 Januari 1984.

masyarakat yang sangat beraneka-ragam dari segi kebudayaannya maupun tingkat perkembangan dan perbedaan tingkat keterbukaannya. Hal ini menuntut peranan media komunikasi yang lebih besar, yaitu di samping berperan sebagai penunjang terwujudnya integrasi nasional, juga membangkitkan pertumbuhan seluruh masyarakat sub-nasionalnya. Keadaan masyarakat seperti itu sering kurang mendapat perhatian, sehingga kebijaksanaan komunikasi yang dilahirkannya mengakibatkan masalah baru, yaitu informasi atau pesan-pesan yang ada dalam berbagai media komunikasi tidak sesuai dengan kebutuhan seluruh masyarakatnya. Bahkan, rendahnya kemampuan sosial-budaya dan sosial-ekonomi masyarakatnya, menyebabkan isi pesan yang terkandung dalam berbagai jenis media massa modern sangat sulit dicerna atau diserap oleh warga masyarakat negara-negara berkembang.

Sebaliknya di negara-negara maju, rakyatnya mempunyai akses yang luas terhadap segala jenis media komunikasi massa, sehingga mudah memperoleh informasi yang berimbang dalam volume dan waktu yang relatif sangat cepat. Hampir seluruh warga negaranya mampu membeli surat kabar, buku, radio, televisi, telepon dan pesawat video dan sebagian besar warga negaranya mempunyai akses terhadap televisi kabel, pemancar radio pribadi, komputer pribadi, serta mampu menangkap satelit siaran langsung dan mengadakan komunikasi dengan pusat-pusat informasi. Bahkan, organisasi-organisasi informasi di negara-negara maju memiliki prasarana komunikasi yang teknologinya sangat mutakhir, sehingga mampu menyalurkan informasi ke seluruh dunia secara lebih cepat, murah dan bermutu tinggi.

Kehadiran organisasi-organisasi informasi negara-negara maju, yang jangkauan kemampuannya melintasi batas-batas negaranya, seperti Associated Press (AP) dan United Press International (UPI) dari Amerika Serikat, Agence France Press (AFP) dari Perancis, serta Reuter dari Inggris, bahkan menjadi sumber utama informasi dunia bagi kantor-kantor berita nasional negara-negara berkembang. Namun kehadiran tersebut semakin meresahkan dan menegangkan hubungan negara-negara Non-Blok dengan negara-negara maju. Negara-negara Non-Blok menganggap bahwa organisasi-organisasi informasi transnasional itu senantiasa mengabaikan berita-berita dari negara-negara Non-Blok. Kalaupun menyiarkan, berita-berita mengenai negara-negara Non-Blok yang disiarkannya cenderung bernada negatif. Sebaliknya, sebagian besar berita yang disiarkannya adalah mengenai negara-negara maju, negara-negara sekutunya atau yang lebih menguntungkan negara-negara maju dan sekutunya.<sup>7</sup>

Ketimpangan arus, isi dan akses terhadap jalur informasi tersebut menjadi salah satu topik utama dalam Gerakan Non-Blok. Untuk mengatasi dominasi

---

<sup>7</sup>S.C. Parasher, "New World Information Order," *India Quarterly*, Vol. XXXIX, No. 2, April-Juni 1983, hal. 173.



organisasi-organisasi informasi transnasional negara-negara maju, telah dibentuk pool kantor berita Non-Blok, yaitu Non-Aligned News Agency's Pool (NANAP) dan badan penyiaran Non-Blok, yaitu Broadcasting Organization of Non-Aligned Countries (BONAC). NANAP terutama berfungsi untuk menciptakan distribusi berita-berita, acara-acara dan foto-foto yang menyangkut negara-negara anggotanya di kalangan negara-negara Non-Blok. Sementara itu BONAC berfungsi menyelenggarakan kerjasama di bidang program radio dan televisi serta pertukaran informasi secara umum.

Bahkan masalah ketimpangan informasi itu telah menjadi bahan pembicaraan utama dalam Konperensi Tingkat Tinggi Negara-negara Non-Blok di Kolombo dalam tahun 1976. Konperensi tersebut berhasil melahirkan konsepsi Tata Informasi Dunia Baru. Dengan konsepsi ini, negara-negara Non-Blok menghendaki diciptakannya arus, isi dan akses terhadap jalur informasi dunia yang adil dan berimbang, terutama menuntut dilenyapkannya monopoli pemberitaan dan ketidakimbangan penyebaran arus informasi yang mengalir satu arah dari negara-negara maju ke negara-negara berkembang. Konsepsi ini terus dimatangkan dalam Gerakan Non-Blok sendiri, yaitu dalam Konperensi Tingkat Tinggi di New Delhi dalam tahun 1983, yang memutuskan diselenggarakannya Konperensi Menteri Penerangan Non-Blok (COMINAC). Sehubungan dengan keputusan itu, telah diselenggarakan COMINAC I di Jakarta pada tanggal 26-30 Januari 1984, yang antara lain menyepakati perlunya kerjasama di bidang pemberitaan, telekomunikasi dan penerbitan barang-barang cetakan, serta mengeluarkan Himbauan Jakarta (*Jakarta Appeal*).<sup>8</sup> Di samping itu, konsepsi Tata Informasi Dunia Baru juga terus diperjuangkan dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa, khususnya dalam UNESCO, dan forum-forum internasional.

Dalam perjuangan mewujudkan Tata Informasi Dunia Baru, baik dalam UNESCO maupun forum-forum internasional lainnya, ada kesan bahwa perjuangan gerakan ataupun negara-negara Non-Blok menghadapi masalah yang sangat rumit. Negara-negara Barat agaknya tetap menghendaki berlakunya kebebasan arus informasi seperti yang termaktub dalam Pernyataan Umum Hak-hak Manusia PBB. Dalam Pasal 19 dari Pernyataan Umum Hak-hak Manusia PBB dinyatakan: "setiap orang berhak akan kebebasan untuk mempunyai pendapat sendiri dan melahirkan pikiran-pikirannya; dalam hak ini termasuk kebebasan untuk mempunyai pendapat-pendapat dengan tidak boleh dicampuri serta mencari, menerima dan menyiarkan keterangan dan pikiran-pikiran dengan perantaraan alat pengantar apa pun juga serta dengan tidak usah mengindahkan batas-batas negara."<sup>9</sup> Namun, negara-negara berkembang atau Non-Blok mempunyai persepsi yang agak berbeda dengan

<sup>8</sup>*Suara Karya*, 31 Januari 1984.

<sup>9</sup>*Ensiklopedia Indonesia* (Bandung: NV Penerbitan W. van Hoeve), hal. 27.

negara-negara Barat. Negara-negara Non-Blok mengakui adanya kebebasan arus informasi, tetapi setiap hak akan kebebasan harus diimbangi dengan kewajiban. Dan jika organisasi-organisasi informasi transnasional menuntut hak itu, mereka harus pula melaksanakan kewajiban yang seimbang dengan tuntutanannya, supaya negara-negara berkembang, terutama yang masih sangat lemah tidak dieksploitasi terus-menerus.

Perbedaan pendapat mengenai kebebasan informasi, baik mengenai arus, isi maupun akses terhadap jalur informasi, rupanya telah memuncak dalam sidang-sidang UNESCO. Dan, walaupun UNESCO telah mengeluarkan pernyataan mengenai perlu dilaksanakannya kebebasan arus dan informasi dalam keseimbangan yang lebih luas dan baik, ketegangan antara negara-negara Non-Blok dan negara-negara Barat mengenai Tata Informasi Dunia Baru belum berakhir. Sehubungan dengan pernyataan itu, negara-negara Barat telah menunjukkan reaksinya terhadap organisasi UNESCO itu sendiri. UNESCO antara lain dinilai telah melakukan peran politik secara berlebihan yang sebenarnya bukan wewenangnya, serta tidak memiliki administrasi personal dan keuangannya yang tertib. Bahkan, sebagai kelanjutan dari ketegangan itu Amerika Serikat telah mengundurkan diri dari UNESCO,<sup>10</sup> dan mungkin sekali akan diikuti oleh negara-negara sekutunya dan negara-negara lain, seperti Inggris, Jerman Barat, Jepang, Korea Selatan dan Singapura.

Makin banyaknya negara-negara maju yang mengundurkan diri dari keanggotaan UNESCO dapat menggoyahkan, bahkan mengancam eksistensi UNESCO dan justru dapat merugikan perjuangan gerakan dan negara-negara Non-Blok. Oleh karena itu, cara-cara dan bentuk-bentuk perjuangan gerakan dan negara-negara Non-Blok yang revolusioner atau radikal perlu ditinjau atau dirumuskan kembali (redefinisi) berdasarkan prinsip-prinsip dan tujuan berdirinya Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Gerakan Non-Blok. Karena, jika pengunduran diri negara-negara maju itu sampai menjalar pada badan-badan Perserikatan Bangsa-Bangsa lainnya, apalagi jika prinsip-prinsip dan tujuan Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Non-Blok yang demikian luhur diabaikan ataupun diselewengkan oleh semua pihak, maka perjuangan untuk mewujudkan Tata Informasi Dunia Baru justru akan merusak usaha-usaha pencapaian tujuan yang lebih besar, yaitu terciptanya ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

## PENUTUP

Dari uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa perjuangan untuk mewujudkan Tata Informasi Dunia Baru masih akan memakan waktu pan-

---

<sup>10</sup>Barthold C. Witte, "UNESCO — Crisis and Reform," *Aussen Politik*, Vol. 35, No. 3 Tahun 1984, hal 262.



jang, karena masalah yang dihadapinya sangat berat dan kompleks, dan bukan semata-mata masalah ketimpangan arus, isi dan akses terhadap jalur informasi. Masalah ketimpangan informasi itu sendiri sebetulnya lebih berakar pada masalah kemampuan dalam penguasaan dan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi, termasuk teknologi komunikasi dan informasi. Namun kemampuan dalam penguasaan dan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi, tidak hanya didominasi oleh negara-negara maju atau Dunia Pertama, melainkan juga negara-negara Dunia Kedua. Lagipula, dalam kenyataannya keberhasilan banyak negara berkembang dalam meningkatkan berbagai sektor sosial-budaya dan sosial-ekonominya tidak terlepas dari bantuan negara-negara maju. Ini barangkali menjadi penyebab kegusaran negara-negara maju terhadap cara-cara dan bentuk-bentuk perjuangan Gerakan Non-Blok yang dianggap lebih menguntungkan negara-negara Dunia Kedua. Oleh karena itu, ditegaskan Senator Hanna-Renate Laurien dari Jerman Barat, propaganda negara-negara berkembang yang hanya berupa tuntutan, teriakan-teriakan dan jeritan-jeritan histeris tidak ada manfaatnya.<sup>11</sup>

Kerjasama dan solidaritas negara-negara berkembang, terutama yang tergabung dalam Gerakan Non-Blok dalam mewujudkan Tata Informasi Dunia Baru sangat diperlukan. Tetapi yang lebih utama adalah peningkatan kemampuan dalam penguasaan dan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi seluruh rakyat negara-negara berkembang ataupun negara-negara Non-Blok sendiri. Untuk menjawab tantangan ini, pembangunan nasional, terutama pembangunan sektor-sektor ilmu pengetahuan, teknologi serta komunikasi dan informasi dalam negara-negara berkembang, harus ditingkatkan dan dipercepat. Sehubungan dengan itu, konsepsi komunikasi pembangunan yang menekankan bahwa segenap proses komunikasi diorientasikan pada pembangunan perlu terus dikembangkan. Usaha ini diharapkan dapat mempercepat peningkatan jumlah warga negara yang mampu menguasai dan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi, sehingga seluruh bidang kegiatan dalam negara-negara berkembang ataupun Non-Blok, termasuk sektor komunikasi, informasi dan kewartawanannya, dapat ditangani para warga negaranya sendiri yang benar-benar telah memiliki kemampuan profesional. Makin mengakar serta suburnya kehidupan profesional dalam masyarakat merupakan modal utama bagi negara-negara berkembang ataupun Non-Blok untuk mengembangkan dirinya sebagai produsen ataupun pusat informasi. Bila tingkat perkembangan ini benar-benar telah dicapai, maka mereka akan mampu menempatkan dirinya sejajar dengan negara-negara Dunia Pertama dan Dunia Kedua. Secara demikian perjuangan dalam mewujudkan Tata Informasi Dunia Baru mustahil tidak akan berhasil.

---

<sup>11</sup>Barthold C. Witte, *ibid.*, hal. 265.

# Hubungan Ekonomi ASEAN-Amerika Serikat\*

Hadi SOESASTRO

## ENAM PANDANGAN MENGENAI HUBUNGAN EKONOMI ASEAN-AS

Untuk menganalisa dan merumuskan kebijakan hubungan ekonomi antara AS dan ASEAN, perlu dipelajari pandangan-pandangan yang berbeda mengenai sifat hubungan tersebut.<sup>1</sup>

Salah satu pandangan menganggap bahwa hubungan ekonomi ASEAN-AS pada dasarnya merupakan suatu kesatuan hubungan ekonomi bilateral AS dengan masing-masing negara anggota ASEAN. Para pendukung pandangan tersebut dalam kenyataannya masih memandang masing-masing negara ASEAN sama sekali independen dan hanya secara marginal membatasi kedaulatannya bagi tujuan-tujuan ASEAN. Masing-masing negara juga ingin meningkatkan hubungan ekonomi bilateralnya dengan AS, dan bukan karena kerjasama ASEAN. Namun pandangan ini tidak lagi cocok karena sama sekali mengabaikan adanya ASEAN sebagai suatu lembaga yang semakin penting.

---

\*Terjemahan makalah Hadi Soesastro, "ASEAN-US Economic Relations: An Update," yang disampaikan pada Konferensi AS-ASEAN Ketiga, Chiangmai, 7-11 Januari 1985. Diterjemahkan oleh Redaksi.

<sup>1</sup>Tinjauan berikut ini didasarkan atas tiga studi terakhir mengenai hubungan ekonomi AS-ASEAN, yakni oleh Hadi Soesastro, "Future ASEAN-US Economic Relations: Perspectives on Strategic Planning," dalam *ASEAN External Economic Relations*, Laporan-laporan dari Konferensi Federasi Asosiasi Ekonomi ASEAN Kelima, Singapura, 30 Oktober - 1 November, 1980 (Singapura: Chopmen Publishers, for the Economic Society of Singapore, 1982); Lawrence B. Krause, *U.S. Economic Policy Towards the Association of Southeast Asian Nations* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1982); Chi Siow Yue, "Development and Issues in U.S.-ASEAN Economic Relations," dalam Karl D. Jackson dan M. Hadi Soesastro (eds.), *ASEAN Security and Economic Development* (Berkeley, California: Institute of East Asian Studies, University of California, Research Papers and Policy Studies No. 11, 1984).



Jadi pandangan yang kedua menunjukkan relevansi ASEAN sebagai suatu kelompok ekonomi yang berfungsi sebagai pusat perhatian dalam hubungan AS dengan negara-negara bersangkutan di kawasan tersebut. Di samping usaha-usaha untuk meningkatkan hubungan bilateral mereka dengan AS, negara-negara ASEAN telah bersungguh-sungguh memajukan ASEAN sebagai suatu kekuatan ekonomi melalui mekanisme dialog dengan rekan utama mereka dalam bidang ekonomi, termasuk AS. Pertemuan para pemimpin ASEAN pada 1976 mengakui perlunya untuk meningkatkan kerjasama ekonomi ASEAN dengan "Negara-negara Ketiga," kelompok negara dan organisasi internasional, dengan sasaran-sasaran sebagai berikut:

- a. Mempercepat usaha-usaha bersama untuk mempermudah masuknya bahan mentah dan barang jadi mereka ke pasaran di luar ASEAN, dengan mengusahakan penghapusan semua hambatan perdagangan di pasaran tersebut, mengembangkan penggunaan baru produksi tersebut, dan mengadakan pendekatan serta tindakan bersama dalam menghadapi pengelompokan-pengelompokan regional maupun setiap kekuatan ekonomi secara sendiri-sendiri;
- b. Bekerjasama dalam bidang teknologi dan cara-cara produksi guna meningkatkan produksi dan memperbaiki mutu produksi ekspor, dan juga untuk mengembangkan produksi ekspor baru dengan tujuan menganekaragamkan ekspor;
- c. Pendekatan bersama terhadap masalah-masalah komoditi internasional serta masalah-masalah ekonomi dunia lainnya seperti pembaharuan sistem perdagangan internasional, pembaharuan sistem moneter internasional dan pemindahan sumber-daya nyata, di Perserikatan Bangsa-Bangsa dan wadah-wadah multilateral lainnya yang berhubungan dengan itu, dengan tujuan memberikan sumbangan bagi terciptanya Tata Ekonomi Internasional Baru;
- d. Memberikan prioritas pada stabilisasi dan peningkatan pendapatan ekspor dari komoditi yang dihasilkan dan diekspor melalui persetujuan-persetujuan komoditi termasuk rencana cadangan penyangga serta cara-cara lainnya.<sup>2</sup>

Selain dari sasaran-sasaran tersebut, mungkin diketahui benar oleh pemerintah negara-negara ASEAN bahwa ASEAN sebagai suatu organisasi dapat bertahan antara lain melalui kepentingan dan perhatian yang diberikan oleh negara-negara lain. AS, sebagaimana dianjurkan Lawrence Krause, sebaiknya menerima ASEAN -- sebagai suatu lembaga -- secara sungguh-sungguh sebagaimana sikap negara-negara anggota sendiri. Selanjutnya ia

<sup>2</sup>Lihat ASEAN Secretariat, *10 Years ASEAN* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1978).

menyatakan bahwa suatu tanggapan kelembagaan yang tepat untuk membentuk seksi ASEAN dalam "Foreign Commercial Service" AS. Seksi tersebut bertanggung jawab atas sikap kebijakan AS yang tepat. Juga sebaiknya ditunjuk seorang pembantu wakil menteri luar negeri untuk masalah-masalah ASEAN di bawah wakil menteri luar negeri bagi Asia dan Pasifik, yang bertanggung jawab atas pengembangan kelembagaan, termasuk persiapan dialog ASEAN-AS. Bila sudah tiba saatnya, dapat diangkat seorang duta besar Amerika untuk ASEAN.<sup>3</sup> Seperti pengamatan di tempat lain, "sebagaimana (AS) melihat ASEAN sebagai suatu kenyataan dan mendekatinya sebagai suatu uni kerjasama ekonomi, demikian pula ASEAN menanggapi dari pandangan yang sama."<sup>4</sup>

Pandangan yang ketiga melihat hubungan antara ASEAN dan AS sebagai hubungan yang tidak seimbang, yang mencerminkan ketergantungan asimetri Utara-Selatan dalam perdagangan, investasi dan bantuan serta kekuatan-kekuatan tawar-menawar yang tidak seimbang.<sup>5</sup> Dilihat dari sudut pandangan ini tidak dapat dihindarkan adanya pandangan-pandangan yang bertentangan mengenai banyak isu dalam bidang ekonomi baik bilateral, regional maupun global di antara kedua pihak. Namun secara luas diakui bahwa baik AS maupun ASEAN telah menganut sikap yang non-konfrontatif terhadap isu-isu tersebut dalam hubungan bilateral mereka. Sikap seperti itu memperlancar komunikasi yang lebih baik, tetapi masih perlu dilihat apakah hubungan ASEAN-AS dapat menyumbangkan suatu penyelesaian yang memuaskan bagi masalah-masalah global Utara-Selatan.<sup>6</sup>

Pandangan keempat tidak hanya memusatkan perhatian pada pertentangan masalah-masalah Utara-Selatan, tetapi memandang hubungan ekonomi ASEAN-AS dari banyaknya nilai dan kepentingan yang dimiliki bersama oleh kedua belah pihak.<sup>7</sup> Salah satu kepentingan bersama adalah keamanan dan stabilitas Asia Tenggara. Kedua belah pihak tampaknya memahami benar bahwa pertumbuhan ekonomi di negara-negara ASEAN merupakan -- jika tidak yang paling -- determinan penting bagi kestabilan kawasan. Kebijakan AS yang mendorong perdagangan dengan negara-negara ASEAN dan memudahkan investasi swasta Amerika akan dilihat sebagai suatu pengukuhan komitmen politik dan keamanan umum yang kukuh. Namun mungkin

<sup>3</sup>Lawrence B. Krause, *op. cit.*, hal. 81.

<sup>4</sup>Lihat pernyataan Charles Robinson dalam *First ASEAN-US Business Conference*, Manila, Pilipina, Juli 1979, Laporan Sekretariat AS, hal. 37-41.

<sup>5</sup>Chia Siow Yue, *op. cit.*

<sup>6</sup>Hadi Soesastro, *op. cit.*

<sup>7</sup>Lihat, misalnya Hans H. Indorf, "Critical Undercurrents in Future US-ASEAN Relations," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XII, No. 4 (Oktober 1984), hal. 440-460.



sulit bagi AS untuk menyampaikan isyarat-isyarat komitmen keamanan melalui tindakan-tindakan ekonomi, karena kebutuhan ekonomi Amerika tidak sesuai dengan kebutuhan ekonomi ASEAN. Sama-sama tidak jelas apakah kerjasama ekonomi antara ASEAN dan AS akan lebih lancar melalui pengaturan keamanan yang lebih terbuka. Diakui secara luas bahwa pertimbangan-pertimbangan politik keamanan tetap merupakan perhatian AS dalam pendekatannya terhadap kawasan Asia Tenggara. Namun tidaklah realistis untuk menyangka bahwa ASEAN akan bersedia melibatkan diri dalam pengaturan semacam itu.<sup>8</sup> Terdapat pandangan bahwa hubungan antara ASEAN dan AS akan tetap kecil, antara lain karena ambivalensi ASEAN mengenai hubungannya dengan adikuasa ini.<sup>9</sup>

Jadi, walaupun diakui mata-rantai kekayaan-keamanan di Asia Tenggara, mungkin hubungan ekonomi ASEAN-AS sebaiknya berpedoman pada kepentingan ekonomi mereka sendiri. Lawrence Krause berpendapat bahwa keterlibatan ekonomi AS yang lebih besar di ASEAN juga untuk memenuhi kepentingan ekonomi AS sendiri.<sup>10</sup> Dewasa ini tidak jelas sampai sejauh mana interaksi ekonomi yang meningkat tersebut mengarah pada pembentukan struktur-struktur ekonomi yang lebih resmi seperti kawasan perdagangan bebas AS-ASEAN yang telah diusulkan Wakil Perdagangan AS William Brock pada 1983.

Pandangan kelima menunjukkan bahwa hubungan ekonomi ASEAN-AS sebaiknya dilihat dalam kerangka interaksi ekonomi Amerika versus Jepang dengan ASEAN. Hubungan ekonomi bilateral antara AS dan ASEAN memiliki implikasi yang jauh melampaui hubungan bilateral tersebut. Suatu faktor penting yang ikut serta dalam hubungan ini adalah peranan ekonomi Jepang di kawasan ASEAN menginginkan suatu peningkatan kehadiran ekonomi AS antara lain untuk mengimbangi atau mencegah kehadiran Jepang secara berlebihan. Ini tidak berarti bahwa peningkatan peranan ekonomi Jepang. Ditinjau dari sudut pandangan strategik yang lebih luas, perimbangan kehadiran AS dan Jepang hanya untuk kepentingan Jepang sendiri, karena perimbangan tersebut menjamin hubungan ekonomi ASEAN-Jepang yang lebih luas dan stabil.<sup>11</sup> Terdapat petunjuk bahwa sebenarnya AS mendorong suatu kelanjutan perluasan peranan Jepang di kawasan ASEAN dan lebih menghendaki Jepang untuk memelopori penanganan dan perundingan rencana-rencana baru dengan ASEAN.

---

<sup>8</sup>Lihat, misalnya pembahasan oleh J. Soedjati Djiwandono, "The Soviet Presence in the Asia-Pacific Region: An Indonesian Perspective," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XII, No. 4 (Oktober 1984), hal. 423-439.

<sup>9</sup>Hans H. Indorf, *op. cit.*

<sup>10</sup>Lawrence B. Krause, *op. cit.*

<sup>11</sup>Lihat Hadi Soesastro, *op. cit.*

Lawrence B. Krause telah mengembangkan suatu pandangan yang berbeda: Jepang adalah rekan ekonomi yang dominan bagi negara-negara ASEAN: "Apabila AS berhasil di ASEAN, ia akan mampu menghadapi tantangan Jepang di kawasan-kawasan lainnya juga."<sup>12</sup>

Pandangan keenam dan terakhir adalah bahwa hubungan ASEAN-AS seharusnya diletakkan pada kerangka regional yang lebih luas, karena konteks Asia-Pasifik negara-negara tersebut menjadi semakin penting.<sup>13</sup>

Berbagai pandangan di atas dapat mengarah pada perumusan berbagai alternatif kebijakan yang meliputi berbagai kombinasi dari pandangan-pandangan tersebut. Yang menarik adalah tinjauan sejauh mana pandangan-pandangan yang berbeda tersebut mempengaruhi sifat hubungan ASEAN-AS di masa yang akan datang. Namun hal ini berada di luar jangkauan tulisan ini.

Secara umum dapat diamati bahwa hubungan ASEAN-AS selama 10 tahun terakhir, terutama sejak pembentukan Dialog ASEAN-AS dalam bulan September 1977, telah ditingkatkan oleh ASEAN untuk beberapa alasan. Hubungan bilateral AS dengan masing-masing negara ASEAN tetap penting, tetapi negara-negara ASEAN telah berusaha merumuskan pendekatan-pendekatan bersama terhadap banyak masalah ekonomi yang mempengaruhi ASEAN dan memanfaatkan Dialog ASEAN-AS sebagai forum untuk mencecuskan tuntutan-tuntutan dan usul-usul bersama bagi kerjasama ekonomi yang lebih besar di bidang-bidang perdagangan, penanaman modal, dan pembangunan. Bidang-bidang yang mungkin paling sesuai bagi dialog-dialog ASEAN-AS sebagian besar serupa dengan bidang-bidang dalam dialog Utara-Selatan. Tidak dapat dielakkan bahwa banyak masalah ekonomi dalam hubungan ASEAN-AS disampaikan dan didekati dari sudut pandangan Utara-Selatan.

ASEAN menganggap dirinya, seperti sering ditegaskan oleh pihak luar, faktor yang moderat dalam dialog Utara-Selatan. Karenanya dianjurkan, dan melalui dialog-dialog ASEAN dengan rekan-rekan utamanya dalam bidang ekonomi, agar ASEAN dapat memberi sumbangan bagi pemecahan-pemecahan yang memuaskan mengenai masalah-masalah Utara-Selatan terutama di bidang-bidang perdagangan dan komoditi. Perundingan-perundingan yang berhasil mengenai masalah-masalah tersebut oleh ASEAN dengan AS dan Je-

<sup>12</sup>Lawrence B. Krause, *op. cit.*, hal. 75.

<sup>13</sup>Hadi Soesastro, "ASEAN and North-South Trade Issues," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XI, No. 3 (July, 1983), hal. 59-82. Pandangan ini juga dikemukakan oleh Lawrence B. Krause, *op. cit.*, hal. 81. Secara lebih spesifik mengenai pemikiran dari yang disebut Kerjasama Ekonomi Kawasan Pasifik, lihat misalnya Hadi Soesastro dan Han Sung-joo (eds.), *Pacific Economic Cooperation: The Next Phase* (Jakarta: CSIS, Oktober 1983).



yang khususnya dapat dijadikan model bagi perundingan-perundingan global. Namun motif ASEAN tidak sepenuhnya altruistik dan memang tidaklah demikian. ASEAN seharusnya berusaha mengoptimalkan perolehan-perolehannya sendiri dari perundingan-perundingan tersebut.

Beberapa kalangan di ASEAN berpendapat bahwa kedudukan ASEAN di dialog Utara-Selatan tetap tidak terpisah dari kedudukannya di dalam Kelompok 77, dan ASEAN tidak perlu mengambil jalan yang terpisah. Lainnya berpendapat bahwa ASEAN sebaiknya maju sedikit demi sedikit dengan rencana-rencananya sendiri dan mengutamakan kepentingan ASEAN dahulu dan bergerak ke arah tingkat yang lebih luas bila suatu perjanjian mendasar telah dicapai dengan satu atau dua negara industri besar, khususnya AS dan Jepang. Pandangan terakhir ini sebenarnya menganjurkan bahwa tekanan sebaiknya diletakkan pada dialog-dialog ASEAN dengan rekan-rekan dagang utamanya.<sup>14</sup>

Jadi dialog ASEAN-AS yang merupakan mekanisme konsultasi yang paling nyata dan satu-satunya manifestasi hubungan yang konkret antara AS dan ASEAN sebagai kelompok sebenarnya memperkuat hakikat Utara-Selatan dari hubungan tersebut.

Selama bertahun-tahun, perhatian yang lebih besar cenderung diberikan oleh ASEAN terhadap dialog-dialog ini, sebagian karena dianggapnya sebagai prestasi yang paling berhasil. Ini pada gilirannya cenderung menurunkan fungsi dialog ASEAN-AS menjadi kegiatan rutin, yang berulang-ulang membahas masalah-masalah yang sama.

Tulisan ini hanya meninjau masalah-masalah dan perkembangan dalam hubungan ASEAN-AS selama dua tahun terakhir.<sup>15</sup> Perubahan lingkungan ekonomi internasional tahun 1980-an, resesi dunia dan perbaikannya yang tercapuh secara khusus tampaknya mempengaruhi cara ASEAN menilai hubungannya dengan AS seperti terwujud dalam rangkaian dialog ASEAN-AS. Tampaknya ASEAN telah mengakui pendekatan-pendekatan yang segar, tetapi sejauh telah berlangsung hingga saat ini.

---

<sup>14</sup>Lihat pembahasan oleh Narongchai Akrasanee, "ASEAN and the New International Economic Order: A View from Thailand," dan Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, "ASEAN, Japan and NIEO: Towards A New Strategy of Dialogue," kedua-duanya dalam B.A.R. Mokhzani, Khong Kim Hoong, R.J.G. Wells (eds.), *ASEAN Economic Cooperation and the New International Economic Order* (Kuala Lumpur: Malaysian Economic Association, 1980).

<sup>15</sup>Masa sebelumnya telah diulas penulis secara panjang lebar dan dapat dilihat pada *ASEAN External Economic Relations*, *op. cit.*

## DIALOG ASEAN-AS: PENILAIAN KEMBALI

Selama pertemuan persiapan Dialog ASEAN-AS Kelima, kedua belah pihak sepakat untuk memasukkan dalam agenda satu pokok acara mengenai suatu penilaian terhadap dialog-dialog ASEAN-AS. Dalam dialog kelima, yang berlangsung dalam bulan Desember 1983, ASEAN mengajukan suatu memorandum, yang antara lain menyampaikan hal-hal berikut ini:<sup>16</sup>

- a. Peliputan agenda dialog-dialog masa lalu pada dasarnya terdiri dari pokok-pokok acara yang berhubungan dengan perdagangan internasional dan komoditi-komoditi; investasi dan kerjasama keuangan; perkapalan; dan kerjasama pembangunan. Dalam dialog-dialog aktual, masalah-masalah perdagangan internasional dibahas panjang lebar, tetapi kebanyakan masalah yang dibahas adalah masalah-masalah yang disampaikan rekan-rekan dialog dalam berbagai fora internasional. Investasi dan keuangan, perkapalan dan juga kerjasama pembangunan tidak mendapat perhatian yang cukup, dan pembahasan yang diperlukan untuk mengembangkan struktur konstruktif bagi perdagangan dan kegiatan-kegiatan ekonomi lainnya.
- b. Dalam kebanyakan pembahasan, pihak Amerika Serikat memperhatikan permintaan dan pandangan-pandangan ASEAN ataupun tanggapannya dalam bentuk *klarifikasi* atau informasi mengenai kebijakan atau kegiatan-kegiatan Amerika Serikat yang ada mengenai masalah-masalah yang sedang dipertimbangkan. Umumnya dialog-dialog tidak menghasilkan keputusan-keputusan konkret yang menguntungkan kedua belah pihak bagi rekan-rekan dialog.
- c. Terdapat beberapa kemajuan dalam bidang kerjasama pembangunan yang berkenaan dengan proyek-proyek nyata dalam bidang pertanian, energi, kesehatan masyarakat, latihan akademis dan penelitian. Dalam bidang perdagangan dan komoditi, yang menjadi perhatian utama dalam dialog-dialog, hanya dua permintaan utama ASEAN yang dipenuhi dengan baik oleh Amerika Serikat. Permintaan-permintaan tersebut adalah: (a) pencantuman Indonesia dalam US-GSP (generalized system of preferences); (b) penerimaan kembali perabotan rotan Pilipina dalam US-GSP. Dalam investasi dan kerjasama keuangan, tidak satu pun permintaan utama ASEAN dikabulkan.
- d. ASEAN yakin bahwa untuk memperkuat hubungan ekonomi ASEAN-Amerika Serikat, dialog-dialog sebaiknya diselenggarakan pada tingkat menteri yang tepat dan dengan wakil-wakil pemerintah yang relevan atas dasar *ad hoc* bila perlu. Selanjutnya ASEAN menyarankan agar pemba-

<sup>16</sup>Lihat *ASEAN Memorandum on Assessment of the ASEAN-US Dialogue* yang disampaikan pada Dialog ASEAN-AS Kelima, Manila, 5-6 Desember 1983.



hasan-pembahasan di masa mendatang sebaiknya lebih dipusatkan pada pengembangan struktur-struktur konstruktif bagi perdagangan dan kegiatan-kegiatan ekonomi lainnya dan juga pada kebutuhan akan alih teknologi. Ia juga menyarankan keinginan pihak Amerika Serikat untuk membentuk suatu struktur kerjasama ekonomi yang menyeluruh bagi ASEAN.

Melihat penilaian di atas dapat dikatakan bahwa hasil-hasil dialog-dialog ASEAN-AS sungguh tidak lengkap, khususnya di bidang perdagangan, yang telah menjadi *preokupasi* utama dalam dialog-dialog.

Namun hasil-hasil yang mengecewakan dari dialog-dialog tersebut tidak segera tercermin dalam pelaksanaan perdagangan AS-ASEAN. Berdasarkan angka-angka pertumbuhan perdagangan dalam Tabel 1 dapat disimpulkan bahwa walaupun dalam pembahasan perdagangan hasilnya mengecewakan, perdagangan antara AS dan ASEAN telah tumbuh lebih cepat daripada antara AS dan dunia. Kegiatan perdagangan AS-ASEAN umumnya lebih baik daripada kegiatan antara AS dan negara-negara industri, negara-negara peng-ekspor minyak (oil-exporting LDCs), atau negara-negara berkembang yang bukan penghasil minyak (non-oil LDCs).

Tabel 1

PERDAGANGAN AS DENGAN ASEAN  
(pertumbuhan rata-rata tahunan, dalam %)

	Ekspor AS		Impor AS	
	1976-1979	1979-1983	1976-1979	1979-1983
Brunei	12,4	3,3	9,7	-42,7
Indonesia	19,1	10,6	13,8	9,6
Malaysia	14,8	15,9	22,7	-0,5
Pilipina	17,7	3,6	13,5	7,0
Singapura	24,7	12,7	20,5	17,9
Muangthai	29,0	2,6	20,4	12,5
ASEAN	21,0	9,6	16,7	8,4
Dunia	12,1	2,5	13,8	4,9
Negara-negara industri	12,1	2,5	13,0	8,0
Negara-negara berkembang pengekspor minyak	4,4	3,2	13,0	-15,0
Negara-negara berkembang non-minyak	14,4	3,4	15,9	9,9

Sumber: IMF, *Direction of Trade Yearbook*, berbagai penerbitan.

Impor AS dari ASEAN meningkat sekitar 16,7% per tahun dalam periode 1976-1979, dibandingkan dengan 13,8% untuk total impor AS. Tingkat pertumbuhan impor AS dari ASEAN turun hingga 8,4% dalam masa 1979-1983, tetapi selama masa tersebut total impor AS meningkat kurang dari 5%. Pertumbuhan impor AS dari Singapura dan Muangthai tetap berada di atas tingkat pertumbuhan rata-rata impor AS dari ASEAN, sedangkan impor AS dari Malaysia memburuk selama periode 1979-1983. Penampilan-penampilan yang berbeda ini menunjukkan bahwa beberapa persoalan mungkin spesifik bagi setiap negara ASEAN.

AS telah menjadi rekan dagang terbesar Singapura di luar perdagangan intra-ASEAN-nya (lihat Tabel 2). Perdagangan antara kedua negara terus me-

Tabel 2

## TUJUAN EKSPOR ASEAN, 1983 (dalam %)

	Tujuan			
	AS	Jepang	ME	ASEAN
Brunei	8,1	67,7	0,7	13,2
Indonesia	20,2	45,8	4,5	16,4
Malaysia	13,1	19,4	14,2	29,1
Pilipina	36,3	19,9	16,6	7,3
Singapura	18,1	9,2	9,1	25,5
Muangthai	15,2	15,5	23,0	14,3
ASEAN	18,3	26,0	10,1	20,7

Sumber: IMF, *Direction of Trade Yearbook 1984*.

ningkat dan tidak menghadapi masalah serius. Lingkup masalah utama dalam hubungan antara kedua negara dewasa ini adalah masalah pembajakan dan proteksi hak cipta bagi produk-produk AS. Muangthai juga telah berhasil dalam ekspornya ke AS. Akhir-akhir ini para pengeksport tuna Muangthai telah menggagalkan usaha untuk menaikkan tarif impor tuna di AS akibat perdebatan resmi dan *lobbying* yang gencar oleh sektor swasta Muangthai, yang didukung oleh pemerintahnya.<sup>17</sup> Peningkatan impor tekstil dan pakaian secara tajam dan mendadak -- walaupun dari dasar yang amat rendah -- dari Indonesia mengakibatkan tanggapan yang keras dari Washington, dan sejak

<sup>17</sup>Lihat peliputan khusus mengenai proteksionisme dalam *Far Eastern Economic Review*, 1 November 1984.



Agustus 1984, tekstil telah menjadi isu yang paling panas dalam hubungan perdagangan Indonesia-AS. Masalah-masalah terakhir ini menunjukkan bahwa kebanyakan masalah perdagangan dengan AS harus ditangani langsung di Washington, dan harus melibatkan pendekatan-pendekatan ke Kongres. Persyaratan-persyaratan ini tidak dipenuhi oleh rangkaian dialog ASEAN-AS.

Seperti diajukan oleh suatu survei baru-baru ini, mengingat tumbuhnya kepercayaan terhadap penerimaan ekspor, negara-negara Asia terpaksa menjadi lebih cangguh dalam menghadapi proteksionisme di negara-negara industri. "Dengan hanya menunjukkan keadaan mereka menimbulkan sedikit simpatik di Washington, terutama bila mereka menjual semakin banyak kepada AS dan memperoleh surplus dengannya tahun demi tahun." Selanjutnya telah diamati bahwa walaupun semua negara Asia memiliki taruhan dalam memerangi proteksionisme, tidak satu pun berani mengandalkan terlalu banyak pada tetangga-tetangga mereka dalam pertempuran tersebut, karena kekalahan satu negara dalam pertarungan perdagangan sering menjadi kemenangan pihak lainnya.<sup>18</sup> Pengamatan ini berlaku akhir-akhir ini pada kebanyakan negara-negara industri baru (*newly industrializing countries*) di Asia Timur Laut. Namun kita tidak perlu kaget bila ini segera terjadi di kawasan ASEAN juga. Hal ini juga cukup untuk mendesak ASEAN agar merencanakan pendekatan-pendekatan yang segar dan strategi perdagangan baru.

Mengenai perdagangannya dengan AS, bisa ditinjau sejauh mana ASEAN masih dapat meningkatkan eksportnya ke AS. Tabel 2 menunjukkan bahwa kemungkinan-kemungkinan tersebut ada mengingat kenyataan bahwa ekspor ASEAN ke AS masih ketinggalan dari eksportnya ke Jepang. Pada tahun 1983, ekspor ke AS berjumlah 18,3% sedangkan ekspor ke Jepang sebesar 26% dari total ekspor ASEAN. Namun perlu dicatat bahwa ekspor non-minyak (bahan bakar) ke AS mungkin setaraf dengan ekspor ke Jepang.

Melalui dialog-dialognya dengan pihak-pihak ketiga, terutama AS dan Jepang, ASEAN telah menekankan perlunya tindakan-tindakan spesifik di bidang perdagangan, yakni: (a) pembentukan skema STABEX untuk mempertahankan penghasilan ekspor, khususnya melalui pinjaman-pinjaman AS dan Jepang; dan lambat-laun (b) akses pasar yang lebih besar bagi produk-produk ASEAN di negara-negara tersebut.

Penilaian dialog ASEAN-AS sebaiknya mencakup suatu peninjauan terhadap ketepatan pendekatan-pendekatan ASEAN dalam menghadapi masa-

---

<sup>18</sup>*Ibid.*

lah-masalah tersebut di atas. Hal semacam ini sangat diinginkan, khususnya mengenai akses pasar, sebagai akibat pengesahan Rancangan Undang-Undang Perdagangan AS pada 12 Oktober 1984, yang lebih ketat dan diskriminatif.

### Isyu-isyu Komoditi dan STABEX

Tujuan-tujuan kebijakan dasar ASEAN dalam hal ekspor komoditi adalah: (a) tercapainya harga-harga yang lebih stabil; (b) pertumbuhan penghasilan ekspor riil jangka panjang yang mantap; (c) terjaminnya pengembangan akses pasar bagi bahan mentah dan barang olahan sektor primer ke pasaran negara-negara industri.

Di waktu yang lampau, negara-negara ASEAN mengandalkan skema stabilisasi harga komoditi internasional dan CFF (compensatory financing facility) dari IMF untuk menyelesaikan masalah-masalah ketidakstabilan ekspor komoditi. Pengalaman telah menunjukkan adanya kekurangseriusan dari perjanjian-perjanjian komoditi internasional berdasarkan pengendalian penawaran (supply control) dan mekanisme cadangan penyangga. Skema-skema ini telah menimbulkan masalah-masalah yang berkaitan dengan pembiayaan cadangan penyangga, penetapan batasan harga dasar, pengaturan peraturan-peraturan kuota, dan lain-lain. Perlu diingat bahwa secara teoretis setiap program pengendalian suplai mengakibatkan kekakuan dalam produksi dan perdagangan dan dengan demikian menghambat pergerakan ke arah pengalokasian sumber daya yang lebih efisien.<sup>19</sup> CFF-IMF yang berlaku juga dinilai kurang tepat.

Dukungan ASEAN terhadap IPC (Integrated Program for Commodities) didasarkan atas fakta bahwa sasaran dari IPC adalah melebihi stabilisasi harga komoditi. IPC juga bertujuan untuk meningkatkan daya saing produk-produk alamiah, pemasaran dan distribusi dan juga diversifikasi produk dan pengembangan pengolahan produk-produk primer.

Pada tingkat global, ASEAN telah ikut-serta secara aktif dalam perundingan-perundingan mengenai Dana Bersama IPC untuk membiayai cadangan penyangga komoditi dan langkah-langkah lainnya guna memantapkan harga-harga komoditi. ASEAN juga telah mengambil bagian secara aktif dalam perundingan-perundingan mengenai masing-masing komoditi yang penting bagi ASEAN, seperti timah dan karet alam. Perundingan-perundingan ini dilakukan bersamaan dengan perundingan-perundingan mengenai Dana Bersama sehingga perjanjian-perjanjian komoditi spesifik bisa memanfaatkan Dana Bersama bila ia menjadi operasional.

---

<sup>19</sup>Lihat Mohamed Ariff, *Malaysia and ASEAN Economic Cooperation* (Singapura: ISEAS, 1981).



Sejumlah komoditi penting ASEAN, seperti gula dan bibit-bibit sayuran dan minyak tumbuh-tumbuhan, tidak mungkin dijadikan cadangan penyangga. Dengan demikian dibutuhkan suatu pemecahan alternatif. Dalam hal ini negara-negara ASEAN menganggap pengaturan STABEX jenis Lome bermanfaat sebagai langkah tambahan bagi operasi cadangan penyangga terhadap komoditi-komoditi di bawah IPC. Pada pertemuan tingkat tinggi ASEAN-Jepang di Kuala Lumpur, ASEAN mengusulkan Jepang untuk menyusun suatu skema yang sama antara ASEAN dan Jepang. AS dan ME juga melakukan pendekatan yang sama.

Jepang tampaknya ingin mempertimbangkan usul tersebut. Namun Pemerintah AS menolak STABEX yang lebih setuju untuk melanjutkan usaha-usaha yang pada umumnya berdasarkan perundingan-perundingan Utara-Selatan. Departemen Luar Negeri AS secara khusus menentang keterlibatan Jepang dalam skema STABEX. Menurut AS, masalah-masalah ketidakstabilan dalam penerimaan ekspor lebih efektif disampaikan melalui CFF-IMF.

Dalam Dialog ASEAN-AS Pertama, STABEX ditentang ASEAN sebagai suatu pengaturan transisi -- menunggu pematangan IPC -- yang pada tahap selanjutnya diperluas. Dalam dialog ASEAN-AS yang kedua pada tahun 1978, diusulkan agar STABEX dipandang sebagai tindakan tambahan dan pelengkap bagi Dana Bersama dan pengaturan masing-masing komoditi, dan tidak sebagai pengganti. Dengan dicapainya perjanjian mengenai pembentukan Dana Bersama pada tahun 1980, usul-usul STABEX tampaknya kurang mendapat prioritas dalam agenda dialog-dialog ASEAN.

Pandangan dari ASEAN sendiri menyayangkan bahwa ASEAN telah mengusulkan skema STABEX. Dinyatakan bahwa: (a) CFF-IMF sebenarnya merupakan suatu skema yang baik dan persyaratannya dapat dirundingkan dan diatur; (b) STABEX dalam bentuk pinjaman lunak cocok untuk negara-negara AKP miskin (Afrika, Karibia, dan Pasifik) yang sebelumnya merupakan jajahan ME, sehingga pihak ME memiliki tanggung jawab moral tertentu untuk membantu; tetapi alasan-alasan yang sama ini menyebabkan STABEX tidak cocok untuk ASEAN.<sup>20</sup>

Dalam Forum ASEAN-Jepang yang kelima pada tahun 1982, ASEAN mendesak Jepang untuk memberi prioritas pada pembentukan rencana jenis STABEX yang umum secara bertahap dukungan terhadap kedudukan Kelompok 77 yang seharusnya fasilitas seperti itu ditambahkan bagi CFF-IMF, fasilitas-fasilitas lainnya dan pada tindakan-tindakan yang diambil melalui IPC untuk menghadapi masalah-masalah stabilisasi harga.

---

<sup>20</sup>Narongchai Akrasanee, *op. cit.*

Demikian juga melihat kemajuan yang lambat dalam pelaksanaan Dana Bersama, ASEAN mendesak Jepang yang telah mengesahkan Persetujuan Dana Bersama, untuk mendukung gerakan-gerakan internasional untuk menekan dengan usaha-usaha dalam Komisi Persiapan. ASEAN secara khusus menekankan pentingnya memperkuat Babak Kedua dari Dana Bersama yang memberi kemudahan: (a) penelitian dan pengembangan yang bertujuan untuk memperkuat kedudukan bahan-bahan mentah; (b) pengangkutan, pemasaran dan distribusi bahan-bahan mentah; (c) pengembangan dan diversifikasi sumber daya alam ASEAN; (d) pengolahan bahan mentah secara lokal.

Mengenai pemecahan masalah-masalah komoditi, ASEAN mencatat tugas yang lebih besar dan sulit menghadapi kesimpulan perjanjian-perjanjian komoditi internasional yang merupakan sokoguru dari Dana Bersama, walaupun perundingan-perundingan mengenai Perjanjian Timah Internasional Keenam (enam tahun ITA) dan Perjanjian Karet Alam Internasional (INRA) telah ditandatangani dalam kerangka IPC.

Selain perjanjian-perjanjian komoditi internasional tersebut di atas, ASEAN terus mencari dukungan erat dari rekan-rekan dialog di beberapa bidang lainnya seperti biji-biji sayuran dan minyak tumbuh-tumbuhan, produk-produk kayu dan perkayuan tropis, pisang, dan serat keras.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa pendekatan-pendekatan bersama ASEAN melalui mekanisme dialog ASEAN dengan negara-negara ketiga, termasuk AS, telah gagal membuahkan hasil-hasil nyata sejauh menyangkut pengaturan regional atau bilateral -- seperti STABEX regional buat ASEAN. Walaupun mungkin benar bahwa diplomasi ASEAN dalam masalah-masalah komoditi pada tingkat global sudah memiliki beberapa pengaruh, kesulitan dalam cara penciptaan dan pengoperasian penetapan stabilisasi harga komoditi tetap tidak dapat diatasi.<sup>21</sup>

Pertemuan Menteri-menteri Ekonomi ASEAN ke-14 di Singapura dalam bulan November 1982 telah mempertimbangkan perlunya pemikiran segar dan inisiatif baru di bidang komoditi penting ASEAN, termasuk penilaian kembali kedudukannya yang menyangkut IPC. Seperti telah dinyatakan beberapa waktu lalu, negara-negara ASEAN perlu benar-benar dianjurkan "untuk mengumpulkan sumber-sumber daya mereka guna meningkatkan penelitian dan pengembangan bersama-sama dan tetap bersaing dalam produksi bahan mentah daripada mencoba meningkatkan harga bahan mentah melalui pengendalian komoditi."<sup>22</sup>

<sup>21</sup>Memang suatu studi belum lama ini oleh Seiji Naya mencoba menghitung biaya STABEX dan menemukan beban biaya terlalu tinggi yang menyebabkan usul tersebut tidak menarik dan tidak feasible. Informasi ini berdasarkan hubungan pribadi dengan penulis.

<sup>22</sup>Mohamed Ariff, *op. cit.*



### Isyu-isyu Perdagangan dan Akses ke Pasar

Sistem perdagangan internasional dewasa ini mendapat tekanan besar seperti terwujud dalam berbagai kesulitan dan kontradiksi dalam pelaksanaan perdagangan. Kesulitan-kesulitan ini timbul karena tetap meningkatnya tingkat diskriminasi dan penyebaran langkah-langkah proteksi secara luwes (misalnya usaha perlindungan); menurunnya prinsip MFN tak bersyarat (dalam hal pelaksanaan Kode/Perjanjian MTN mengenai rintangan non-tarif); kecenderungan yang lebih besar untuk menggunakan prosedur bilateral (misalnya pembatasan ekspor dengan sengaja); dan diperketatnya kebijakan komersial negara-negara pengimpor utama, khususnya produk-produk pertanian.

Pertemuan Menteri Ekonomi ASEAN ke-14 dalam bulan November 1982 telah mengambil kedudukan yang jelas terhadap isyu-isyu di atas dalam mempersiapkan Pertemuan Menteri GATT dalam bulan yang sama. Kebanyakan isyu tersebut telah ditangani dalam berbagai dialog ASEAN dengan rekan-rekan dagang utama, yang terutama memusatkan perhatian pada pengembangan akses ASEAN ke pasaran negara-negara industri.

Dalam hal ini ASEAN telah berusaha menghapus rintangan-rintangan yang ada dan meningkatkan jenis barang mereka -- terutama barang-barang manufaktur -- yang bisa memasuki pasar negara-negara industri dengan bebas bea atau melalui preferensi tertentu.

Rintangan-rintangan khusus bagi ekspor barang-barang manufaktur dari negara-negara sedang berkembang (LDC) timbul dari tiga sebab yang jelas. Pengurangan tarif industri sebagian besar terjadi sejak Perang Dunia II melalui konsesi-konsesi timbal-balik di kalangan negara-negara industri atas dasar MFN (most-favored-nation). Akibatnya AS menetapkan tarif yang lebih rendah pada ekspor barang-barang manufaktur dari ME, misalnya, dibandingkan dengan ekspor dari kebanyakan negara-negara berkembang (LDC).

Kenaikan tarif merupakan sumber rintangan khusus lainnya. Tarif negara-negara industri menetapkan bobot yang lebih besar pada barang-barang manufaktur daripada bahan-bahan mentah. Kuota dan berbagai perjanjian suka-rela merupakan sumber utama rintangan khusus lainnya. Melalui peraturan-peraturan perdagangan yang dianut negara-negara industri, arus impor yang mendadak dapat dihadapi dengan pembatasan perdagangan.

Memorandum ASEAN mengenai proteksionisme, yang disampaikan pada Dialog ASEAN-AS Kedua, mencantumkan kasus balasan bea masuk tekstil dan pakaian yang dikenakan terhadap negara-negara ASEAN oleh Departemen Keuangan AS dengan alasan bahwa produksi mereka disubsidi. Isyu ini

akhirnya diselesaikan dan menguntungkan pihak ASEAN. ASEAN juga telah menunjukkan kekecewaannya terhadap perhatian AS pada MFA sejak dialog pertamanya.

Untuk menanggapi rintangan-rintangan khusus bagi ekspor maupun biaya produksi yang tinggi, negara-negara sedang berkembang telah mendesak dunia industri untuk melakukan pemotongan tarif secara unilateral terhadap produk-produk yang diimpor dari negara-negara tersebut.

Dalam berbagai dialog ASEAN, isu-isu perdagangan di MTN telah ditingkatkan oleh ASEAN, dan rekan-rekan dialog telah didesak untuk memenuhi komitmen mereka yang diajukan dalam Deklarasi Tokyo dan juga untuk meningkatkan tawaran mereka dalam pengenalan produk, besarnya potongan dan dipercepatnya peningkatan. Dalam MTN, AS memutuskan untuk memberi pengurangan MFN secara tetap tetapi mengharapkan imbalan. Negara-negara industri lainnya memusatkan konsesi-konsesi mereka pada produk-produk tropis dalam sistem preferensi mereka yang berlaku.

Rumusan pemotongan tarif yang dianut MTN dirasakan memiliki pengaruh mendasar terhadap ekspor negara-negara sedang berkembang. Dalam dialog-dialog ASEAN-AS yang pertama, misalnya, ASEAN telah mengajukan daftar produk untuk dimasukkan dalam penawaran AS, dan kemudian setiap negara ASEAN telah menunjukkan besarnya imbalan yang dapat diberikannya pada AS sesuai dengan Deklarasi Tokyo. AS setuju memberi konsesi pada ekspor ASEAN, antara lain impor minyak kelapa dari Pilipina dengan tarif nol mulai Januari 1981.

Dalam dialog-dialog ASEAN, perhatian sungguh-sungguh diberikan untuk perbaikan dalam GSP. ASEAN menganggap GSP sebagai alat yang penting untuk perluasan ekspornya dan peningkatan industrinya. Daftar produk-produk yang diusulkan untuk dicantumkan dalam skema GSP Jepang, AS, atau ME secara teratur disampaikan bersama oleh negara-negara ASEAN dalam dialog-dialog. Lagipula sejumlah perubahan spesifik diusulkan oleh ASEAN, yang mencakup: sifat memenuhi syarat (eligibility) semua negara ASEAN (apabila Indonesia dikeluarkan sebagai negara pewaris anggota OPEC); liberalisasi pembatasan kebutuhan bersaing; liberalisasi dan penyederhanaan CRO (cumulative rules of origin); penyederhanaan prosedur dan persyaratan-persyaratan data bagi produk yang diminta; GSP sebagai unsur tetap dalam sistem perdagangan internasional, dan yang lebih baru yang disebut erosi GSP.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup>Karena negara-negara pengimpor menurunkan banyak bea dan tarifnya, perbedaan antara tarif baru (MFN) dan tarif GSP berkurang. Jadi negara-negara berkembang menerima sedikit keuntungan dari program GSP. AS, Jepang, dan ME menolak mengakui masalah erosi GSP.



Perundingan mengenai GSP oleh ASEAN mungkin cocok bagi mekanisme dialog, yakni secara bilateral antara "pemberi" GSP dan "penerima" GSP. Perlu dicatat bahwa GSP melibatkan suatu konsesi unilateral oleh si pemberi, dan pemberi GSP-nya memperkenalkan skema preferensinya yang unik.

ASEAN sebagai kelompok tampaknya telah memperoleh beberapa konsesi dari perundingan-perundingannya mengenai GSP dengan AS dan ME, dan memang, seperti dalam penerapan CRO untuk ASEAN dan dalam perluasan pangkauan produk.

Namun studi-studi spesifik yang mempelajari pengaruh-pengaruh GSP, seperti GSP-ME terhadap produk-produk ASEAN,<sup>24</sup> atau terhadap ruang lingkup yang lebih global,<sup>25</sup> menunjukkan keuntungan perdagangan GSP yang cukup kecil. Jadi tekanan ASEAN terhadap pengembangan GSP, yang telah menjadi acara penting dalam agenda dialog-dialognya tampaknya tidak semuanya berarti.

Namun perlu dipelajari sejauh mana ASEAN telah dipengaruhi oleh gerakan AS dalam bulan Maret 1984 untuk memperketat pembatasan-pembatasan terhadap akses bebas bea ke pasar AS. Gerakan ini merupakan bagian dari suatu tinjauan produk tahunan lebih dari 3.000 barang dari 140 negara yang mengizinkan masuk di bawah GSP-AS. Mulai 30 Maret 1984, impor yang bernilai US\$ 11,9 milyar tahun lalu dikeluarkan dari daftar bebas bea AS. Sekitar US\$ 10,7 milyar secara otomatis dikeluarkan oleh karena pembatasan kebutuhan bersaing dari program itu. Sisa US\$ 1,2 milyar dalam impor diluluskan (*graduated*) dari GSP.

Memang masalah utama dewasa ini yang berdampak luas terhadap ASEAN dan sekarang ditampilkan secara lebih tegas dalam perundingan-perundingan dengan negara-negara industri adalah yang disebut *graduation* negara-negara ASEAN. Apabila hal ini diterima, berarti secara implisit tidak dapat dipilih berbagai preferensi atau fasilitas, termasuk GSP. Jadi dengan sendirinya menggeser negara-negara ASEAN dari tingkat GSP ke tingkat MFN. Untuk sejumlah alasan termasuk alasan-alasan politik, ASEAN secara tegas menolak konsep *graduation* tersebut. Meskipun demikian ASEAN perlu mempertimbangkan usul bagi pengenalan tarif preferensi, yang merupakan tarif sedang antara tarif GSP dan tarif MFN, yang dimaksudkan untuk dikenakan pada negara-negara yang berubah ke tingkat pembangunan yang lebih tinggi.

<sup>24</sup>Lihat misalnya studi Rolf J. Langhammer, "ASEAN Manufactured Exports in the EC Markets: An Empirical Assessment of Common and National Tariff and Non-Tariff Barriers Confronting Them," dalam Narongchai Akrasanee dan Hans Christoph Rieger (eds.), *op. cit.*

<sup>25</sup>Lihat Tracy Murray, *Trade Preferences for Developing Countries* (New York: John Wiley & Sons, 1977).

Walaupun kebanyakan masalah di atas dihadapi ASEAN dalam perdagangannya dengan banyak negara industri, beberapa masalah lebih banyak diutarakan bila berurusan dengan AS. Rancangan Undang-undang Perdagangan AS yang baru memasukkan perpanjangan delapan setengah tahun GSP yang meliputi unsur-unsur pelulusan, dan menerima syarat dihubungkan dengan respek penerima milik intelektual. Rancangan Undang-Undang juga memasukkan tindakan-tindakan pengimbang yang memungkinkan Presiden melakukan pembalasan bila rintangan-rintangan ekspor AS tidak dihapuskan melalui perundingan.<sup>26</sup>

Perhatian penting lainnya dari negara-negara ASEAN berhubungan dengan kebijakan AS mengenai tambahan (accession) oleh negara-negara berkembang pada Kode Subsidi dan Tindakan-tindakan Balasan GATT. Kebijakan AS menguntungkan kriteria kerugian negara-negara sedang berkembang hanya jika dan apabila negara-negara tersebut mengadakan komitmen yang memuaskan Pemerintah AS untuk menghapuskan subsidi ekspor mereka secara bertahap.

## CATATAN PENUTUP

Berbagai tindakan sementara, meskipun dapat dirundingkan, jelas tetap menjemukan. Banyak masalah perdagangan dalam pelaksanaan sistem perdagangan internasional mungkin hanya merupakan gejala dari masalah-masalah ekonomi dunia yang lebih mendasar dewasa ini. Jadi masalah-masalah perdagangan tidak dapat dipisahkan dari masalah-masalah ekonomi lainnya (dan sosial politik) di bidang moneter, fiskal, dan investasi yang dihadapi perekonomian dunia, khususnya oleh banyak negara industri dan dalam hubungan di antara mereka.

Dalam dialog-dialog dengan AS dan negara-negara lain, ASEAN selalu mengajukan sekumpulan masalah, yang mencakup perdagangan, pembangunan, investasi, dan bidang-bidang kerjasama lainnya. ASEAN benar-benar rapi dalam mengajukan masalah-masalah tersebut dalam suatu paket yang dipikirkan secara hati-hati dan lebih sistematis.

Masih terdapat ketidakpastian mengenai apakah perekonomian dunia akan segera keluar dari resesi. Tanda-tanda yang berlawanan masih ada. Banyak masalah perdagangan dengan sendirinya berkurang dengan suatu pemulihan perekonomian dunia. Namun resesi yang berkepanjangan mungkin akan mengakibatkan gagalnya sistem perdagangan internasional.

---

<sup>26</sup>Pembatasan kebutuhan akan persaingan ini diterapkan bila impor GSP dari setiap barang tertentu melampaui 50% impor total dari barang tersebut, atau bila nilai impor tersebut berada di atas US\$ 57,7 juta.



Dalam Dialog ASEAN-AS Kelima, ASEAN mengungkapkan perlunya pembentukan program kerjasama perdagangan dan ekonomi secara menyeluruh untuk meningkatkan hubungan ekonomi antara ASEAN dan AS. Struktur ekonomi seperti ini mungkin benar-benar diinginkan tetapi tidak mudah dirancang dan dilaksanakan. Banyak dari kekhawatiran ASEAN yang menimbulkan usul tersebut tampaknya didasarkan atas Inisiatif Kawasan Karibia AS (CBI) di satu pihak, dan akibat dari pemulihan ekonomi yang lamban di pihak lainnya.

ASEAN kurang memperhatikan akibat-akibat dari CBI tetapi bertanya-tanya mengapa suatu pengaturan yang sama tidak diadakan antara AS dan ASEAN. Namun tidak jelas apakah ASEAN secara politik bersedia melibatkan dirinya dengan AS dalam struktur semacam itu.

Berbicara secara ekonomi, struktur seperti itu tidak menjamin bahwa kerugian bagi rekan-rekan AS akan diperkecil selama resesi atau kemunduran ekonomi.

Sementara itu pengaruh proteksionisme yang terus-menerus dan penerapan yang lebih luas dari prinsip *graduation* bisa bersifat memecah-belah ASEAN. Jika demikian halnya ASEAN sebaiknya mengabaikan pentingnya penilaian dan peninjauan kembali strukturnya.

# Potensi Konflik dan Perdamaian di Asia Tenggara\*

Sabam SIAGIAN

Kita mungkin tidak dapat mengatakan adanya perang terbuka di Asia Tenggara menurut pengertian hukum internasional dalam hal mana satu negara telah menyatakan perang terhadap negara lain dewasa ini -- tetapi dengan menilai berita-berita mengenai perbatasan Muangthai/Kamboja tentu sejak permulaan Januari 1985, situasi konflik di sana menunjukkan tanda-tanda peperangan.

Memang negara-negara anggota ASEAN -- terutama Muangthai dan Singapura, bersama Cina menekankan bahwa karena campur tangan militer Vietnam di Kamboja dalam bulan Desember 1978, kawasan Asia Tenggara terlibat dalam suatu konflik bersenjata.

Tetapi jika kita ingin membahas potensi konflik yang lebih luas dan mengerikan di Asia Tenggara, maka dokumen yang diterbitkan baru-baru ini oleh Departemen Pertahanan Amerika Serikat menyajikan cukup banyak bahan. Dokumen tersebut, yakni suatu studi resmi mengenai kekuatan militer Soviet 1985 (*Soviet Military Power 1985*), melaporkan: "Pengembangan Teluk Cam Ranh di Vietnam menjadi fasilitas Soviet yang semakin penting telah memungkinkan Soviet untuk memperahankan pertumbuhan kekuatan-kekuatan laut dan udaranya di Laut Cina Selatan. Cam Ranh sekarang merupakan pusat konsentrasi unit Angkatan Laut Soviet di luar Uni Soviet. Kurang lebih 30 unit -- termasuk kapal perang, kapal selam berkekuatan nuklir dan konvensional, dan kapal bantu -- beroperasi di Laut Cina Selatan."

---

\*Terjemahan makalah Sabam Siagian, "Potentials of Conflict and Potentials of Peace in Southeast Asia," yang disampaikan pada Konferensi Indonesia-Jerman Ketiga, yang diselenggarakan oleh *Centre for Strategic and International Studies* (Jakarta), dan *Institute of Asian Affairs* (Hamburg), Hamburg, 15-17 April 1985. Diterjemahkan oleh Redaksi. Sabam Siagian adalah Pemimpin Redaksi harian *The Jakarta Post*.



Pangkalan udara yang berdekatan menunjang pesawat pengintai laut berjarak jauh, pesawat tempur taktis dan pesawat pembom. Pangkalan ini memberi Soviet posisi geografis yang strategis untuk mengikuti kegiatan Amerika Serikat di Laut Cina Selatan, Samudera Hindia, dan Samudera Pasifik. Dengan beroperasi dari pangkalan ini, kekuatan-kekuatan laut dan udara Soviet dapat menyerang unit-unit dan pangkalan-pangkalan militer Amerika Serikat di Pasifik dan jalur komunikasi laut terlarang di Laut Cina Selatan." Kutipan ini menunjukkan bahwa di kota-kota tertentu di dunia, telah diselenggarakan pembahasan serius mengenai kemungkinan konflik militer yang melibatkan negara-negara adikuasa di Asia Tenggara.

Namun bisa ditambahkan bahwa campur tangan militer Vietnam yang sama di Kamboja dan telah memperburuk situasi keseluruhan di Asia Tenggara dan mengakibatkan konflik bersenjata di daratan Asia Tenggara secara bersamaan telah menciptakan usaha perdamaian di Kamboja sendiri. Tentu Hanoi tidak bermaksud untuk ikut serta dalam operasi kemanusiaan secara besar-besaran, namun harus ada beberapa pertimbangan strategis yang mendesak Vietnam bergerak. Salah satu efek sampingan yang menguntungkan dari operasi militer tersebut adalah dibebaskannya berjuta-juta rakyat Kamboja dari rezim keji yang menerapkan kekerasan primitif dari program-program ideologi tertentu.

Dua kali kunjungan ke Kamboja, Oktober 1981 dan Februari 1984, meyakinkan penulis bahwa Pemerintah Phnom Penh bekerja sangat keras, dengan batas kelangkaan sumber daya dan kekurangan tenaga berpengalaman, untuk meningkatkan keadaan sosial ekonomi rakyatnya. Hal ini dirasakan juga oleh tenaga-tenaga bantuan internasional dari negara-negara Barat yang penulis temui.

Mengapa setiap pembahasan mengenai potensi konflik yang lebih luas atau potensi perdamaian di Asia Tenggara begitu menarik? Saya kira karena masalah Kamboja (dengan anggapan bahwa masalah ini merupakan unsur penting bagi suatu potensi konflik yang lebih luas atau potensi perdamaian) merupakan suatu perpaduan antara kekerasan hukum internasional dan tindakan kemanusiaan, kendatipun tidak disengaja.

Tulisan ini cenderung membahas kepentingan strategis Indonesia dalam jangka waktu 15 tahun, memasuki abad baru.

## I

Mendekati akhir abad ini dan memasuki abad yang baru, penting bagi Indonesia untuk menetapkan prioritas nasionalnya. Sejauh menyangkut konflik

Kamboja, kita bertanya-tanya apakah kelanjutan konflik tersebut mempengaruhi kepentingan strategis nasional Indonesia secara negatif ataukah secara positif. Atau mungkin kelangsungan konflik Kamboja hingga akhir abad ini tidak menjadi masalah karena tidak mempengaruhi kepentingan strategis Indonesia.

Jika kita menyetujui pandangan-pandangan dasar tertentu mengenai konflik Kamboja dan memiliki pandangan yang sama sebagai kepentingan strategis kami, maka kemandekan pembahasan bisa dihilangkan antara mereka yang menjunjung tinggi prinsip non-kekerasan terhadap kedaulatan nasional dan mereka yang di samping tidak mengakui prinsip mulia tersebut, berpandangan bahwa berdasarkan situasi *de facto*, suatu pertimbangan kepentingan keamanan bisa dicapai antara Republik Sosialis Vietnam dan Kerajaan Muangthai.

Jelas tema dan rangkaian pembahasan menjadi lebih rumit dan jalin-menjalin daripada kedua pengelompokan sederhana seperti diuraikan sebelumnya.

## II

Indonesia sedang memasuki tahun-tahun terakhir abad XX dalam tahap-tahap Rencana Lima Tahun. Bagaimana negara melihat masa depannya dirumuskan oleh Garis-garis Besar Haluan Negara 1983.

Di depan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada malam Hari Kemerdekaan ke-38, 16 Agustus 1983, Presiden Soeharto berpidato: "Selanjutnya, kerangka landasan yang kita ciptakan dalam Repelita IV tadi akan kita mantapkan dalam Repelita V, sehingga dalam Repelita VI kita dapat tinggal-landas menuju masyarakat yang kita cita-citakan ialah masyarakat makmur berkeadilan berdasarkan Pancasila."

Walaupun penulis belum melihat adanya pandangan konsepsional yang terperinci mengenai arti masa "tinggal-landas" (1994-1999) sebagai suatu tahapan sejarah dalam pembangunan bangsa -- yang sedang tumbuh -- rakyat Indonesia semakin bertekad untuk tidak ketinggalan terlalu jauh dalam kompetisi modernisasi memasuki abad XXI.

Dalam rangka kebulatan tekad Indonesia untuk menempatkan negaranya pada tingkat modernisasi yang akan menempatkannya secara lebih baik pada permulaan abad yang baru, adalah wajar untuk mengajukan pertanyaan penting, bentuk Asia Tenggara yang bagaimanakah yang diinginkan sebagai suatu lingkungan geopolitis yang aman dan kondusif.



Asumsi pokok di sini adalah bahwa negara kepulauan seperti Indonesia yang membentang sepanjang garis khatulistiwa lebih dari 5.000 kilometer, dengan selat-selat yang penting sekali bagi lalu-lintas bahari internasional dan distribusi penduduk yang tidak merata, tak dapat dielakkan harus melalui masa-masa rawan sebelum tercipta keadaan sosial-politik yang baru dan stabil.

Menurut penulis, perlu dibentuk kerjasama fungsional di Asia Tenggara di antara anggota-anggota ASEAN, negara-negara Indocina dan Birma sebagai landasan bagi lingkungan geopolitis yang aman dan kondusif. Selain sebagai perlindungan bagi Indonesia selama tahap "tinggal-landas," pada saat yang bersamaan kerjasama tersebut bisa berfungsi sebagai lingkungan yang merangsang dipercepatnya pengembangan potensi sosial, budaya dan ekonominya.

Presiden Soeharto mengemukakan hal ini ketika beliau memberi pandangan mengenai masa depan negara dalam jangka pendek di depan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada peringatan Hari Kemerdekaan ke-39, 16 Agustus 1984. Presiden mengatakan: "Melihat lima belas tahun ke depan, menjelang berakhirnya abad XX ini, maka kita menyadari sedalam-dalamnya bahwa dunia sekarang sedang memasuki salah satu kurun waktu yang paling rawan dalam sejarah umat manusia dan kemanusiaan. Ilmu-ilmu dan teknologi modern telah memberi manusia kemampuan yang belum pernah terbayangkan sebelumnya. Kemampuan itu dapat mengarah ke segala penjuru: baik untuk membangun suatu dunia yang damai, adil dan makmur; maupun untuk menghancurkannya dalam sekejap peradaban dan mungkin seluruh kehidupan yang berada di muka bumi kita yang satu ini. Justru menghadapi masa depan dunia yang rawan dan penuh bahaya itulah kita harus melaksanakan tugas yang diamanatkan oleh Pembukaan Undang-Undang Dasar untuk ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial."

Konkretnya, penulis pikir bahwa kutipan pidato Presiden tersebut menunjukkan bahwa Indonesia yang biasa menjalankan kebijakan luar negeri yang bebas dan aktif sebaiknya memulai langkah-langkah pertama menuju pada pembentukan kerjasama kawasan secara fungsional di lingkungan terdekatnya, misalnya Asia Tenggara, dengan kerjasama seperlunya dengan kekuatan-kekuatan luar, termasuk Uni Soviet.

### III

Konflik Kamboja yang berkepanjangan dan mempengaruhi kestabilan kawasan dalam tahun-tahun mendatang akan menciptakan Asia Tenggara

yang terpecah-belah dan rawan, pada saat Indonesia sedang menyelesaikan Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenamnya (1994-1999) untuk memulai masa "tinggal-landas." Konflik tersebut hingga sekarang telah menjadi masalah internasional yang melibatkan kekuatan-kekuatan luar -- Cina, Uni Soviet, dan Amerika Serikat -- dan mudah meluas.

Sementara itu mendekati tahun-tahun terakhir abad ini, kita memperkirakan Cina yang lebih tegas akibat keberhasilan dalam mewujudkan keempat usaha modernisasinya. Walaupun para pemimpin Cina sekarang ini menghadapi masalah dalam menyusun kembali perekonomiannya menjadi lebih efisien dan berorientasi pada pertumbuhan, kunjungan Perdana Menteri Yasuhiro Nakasone dan Presiden Ronald Reagan tahun lalu ke Beijing menunjukkan bahwa Cina bisa memperoleh berbagai macam bantuan dari kedua negara industri maju, Jepang dan Amerika Serikat.

Terutama dengan diambil-alihnya Hongkong oleh Pemerintah Beijing pada 1997 melalui suatu persetujuan unik antara Inggris dan RRC, kemampuan Cina untuk memproyeksikan kehadirannya di Asia Tenggara menjadi semakin kredibel. Peranan aktif Hongkong sebagai pusat perbankan modern dan pasar modal, perdagangan impor-ekspor, perkapalan dan perusahaan penerbangan internasional, manufaktur dan bisnis informasi, sepatutnya diakui di Asia Tenggara.

Menurut penulis, tidak terlalu hipotetis untuk memroyeksikan kemungkinan bahwa menjelang akhir abad, Cina benar-benar berada dalam posisi yang berpengaruh jika tidak secara menyolok terhadap sektor-sektor perekonomian modern di Asia Tenggara.

Menarik untuk dicatat bahwa perbedaan persepsi ancaman mengenai Cina dalam jangka pendek muncul dalam Seminar Indonesia-Vietnam di Hanoi, Februari 1984. Salah seorang peserta Vietnam menyatakan: "... Vietnam adalah penyanggah yang meneegah arus ekspansionis Cina yang melanda Asia Tenggara." Para peserta Indonesia menanggapi bahwa mereka benar-benar menghargai dan mengagumi militansi dan ketahanan Vietnam dalam menghadapi kekuatan militer Cina tetapi persepsi ancamannya mengenai Cina cenderung bersifat dua dimensi. Kami memiliki persepsi yang lebih modern dan dinamis, dan memroyeksikan Cina sebagai kekuatan ekonomi yang efektif dan akan lebih tegas di Asia Tenggara.

Penulis ingin menekankan bahwa jika konflik Kamboja tidak diselesaikan dan ditunda-tunda, sulit untuk memasuki kerjasama kawasan yang mendorong pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sosial di seluruh kawasan. Jika Asia Tenggara tetap terpecah-belah pada saat Cina semakin kuat, mungkin Cina semakin tergoda untuk memperlakukan bagian Asia Tenggara yang terpecah-belah sebagai "zona administratif yang khusus."



Dalam studi-studi terakhir yang saya ketahui mengenai perbedaan persepsi ancaman di berbagai negara anggota ASEAN (suatu studi menarik baru diselesaikan oleh Robert Tilman dari North Carolina State University, AS: "The Enemy Beyond -- External Threat Perceptions in the ASEAN Region"), kemungkinan munculnya Cina sebagai kekuatan ekonomi modern, yang akan menonjol secara politis oleh karena kemampuannya yang baru, belum mendapat perhatian.

Tentu kita perlu juga mempertimbangkan pandangan-pandangan mengenai persepsi ancaman yang berasal dari negara-negara ASEAN lainnya. Karena Kerajaan Muangthai membanggakan dirinya sebagai negara "garis depan," penulis kira bermanfaat untuk memperhatikan persepsi Sekretaris Jenderal Dewan Keamanan Nasional, Pemimpin Skuadron Prasong Soonsiri. Dalam suatu pidato di Bangkok bulan April yang lalu, ia mengemukakan situasi di Asia Tenggara. Kutipan khusus adalah sebagai berikut: "Setiap tinjauan perkembangan di Asia Tenggara selama lima tahun terakhir menunjukkan dua kecenderungan utama dan menggelisahkan: pertama, usaha Uni Soviet untuk mengisi kekosongan kekuatan besar akibat penarikan kekuatan Barat dari wilayah tersebut; dan kedua, kebangkitan Vietnam sebagai kekuatan ekspansionis di kawasan. Yang pertama menyebabkan meningkatnya perselisihan Sino-Soviet. Yang kedua adalah berlangsungnya trend sejarah yang terhenti sejak abad lalu. Kedua trend ini sangat berkaitan dalam hal mana Uni Soviet memanfaatkan ekspansionisme Vietnam -- melalui dukungan militer dan ekonominya pada Vietnam untuk meneruskan sasaran-sasarannya di kawasan dan menghadapi pengaruh dan kedudukan Cina."

Walaupun kita tidak harus menerima begitu saja pernyataan tersebut yang seolah-olah mencerminkan persepsi strategis riil dalam pengambilan keputusan dewan-dewan di Muangthai, jelas juga bahwa masalah utama dalam memecahkan masalah Kamboja adalah perbedaan pandangan ancaman nasional dan regional yang sangat bertentangan. Oleh karenanya perbedaan kepentingan strategi sebagaimana dirasakan oleh anggota-anggota ASEAN ataupun Vietnam yang tidak selalu diutarakan secara jelas harus dipadukan. Tantangan bahwa situasi Asia Tenggara yang terpecah-belah ini perlu diperhitungkan dalam kebijakan luar negeri Indonesia di tahun-tahun mendatang adalah: bagaimana mendesak dan meyakinkan semua pihak yang bersangkutan di kawasan bahwa Asia Tenggara yang swatantra dan lebih bersatu serta terikat dalam kerangka kerjasama regional merupakan alternatif paling baik yang dapat melayani kepentingan regional maupun nasional mereka. Jelas ini membutuhkan usaha diplomatik yang gigih dan keras terdorong oleh jelasnya kebutuhan strategis Indonesia.

## IV

Setelah dikemukakan segala pandangan Indonesia mengenai masa depan kawasan Asia Tenggara yang diinginkan, yang mencerminkan keprihatinan berkurangnya kepentingan strategis Indonesia dalam tahun-tahun sulit akhir abad ini pada saat melaksanakan Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenam (1994-1999) -- masa "tinggal landas"-nya -- tidak akan ditunjang oleh lingkungan geopolitis yang aman dan kondusif, dan makanya mengapa dirasakan mendesak untuk menyelesaikan masalah Kamboja. Jika Asia Tenggara tidak terpecah-belah dan rawan, masalah utama masih berada bersama kita: apa masalah-masalah dasar dari masalah Kamboja?

Tanpa mengajukan atlas lengkap mengenai anatomi konflik di sini, unsur-unsur tertentu perlu digarisbawahi untuk memperoleh pandangan menyeluruh yang akan memperlancar pembahasan-pembahasan mencari kemungkinan penyelesaian.

Campur tangan militer Vietnam di wilayah Kamboja dalam bulan Desember 1978/Januari 1979 jelas merupakan suatu tindakan agresi seperti dirumuskan oleh Ketentuan PBB mengenai Agresi. Ditinjau dari pihak Vietnam, tindakan tersebut dianggap sebagai "menjalankan hak pertahanannya yang sah ... sementara menanggapi *Kampuchean Front for Union and National Salvation* untuk menyelamatkan rakyat Kamboja dari pembantaian," -- demikian rumusan peserta Vietnam dalam Seminar Indonesia-Vietnam Pertama di Hanoi, Februari 1984.

Secara sederhana Vietnam didesak menjelang akhir 1978 untuk mengambil keputusan, sekali dan untuk selama-lamanya guna melindungi kawasan selatannya yang strategis dan mempertahankan kesatuan nasionalnya yang baru-baru ini dipulihkan. Dengan mengemudi mobil dari kota Ho Chi Minh ke perbatasan Kamboja, kira-kira 65 kilometer arah Barat -- suatu wilayah yang praktis datar (seperti penulis lakukan dengan dua kerabat kerja Indonesia, Februari tahun lalu, dalam perjalanan ke Phnom Penh) -- bisa dimengerti mengapa Vietnam sangat prihatin menjelang akhir 1978 terhadap gangguan provokatif kekuatan Pol Pot di propinsi selatannya. Yang lebih menakutkan Hanoi adalah jumlah penasihat militer Cina di Kamboja pada waktu itu yang diperkirakan sekitar 3.000 orang.

Sejauh menyangkut Kerajaan Muangthai, campur tangan militer Vietnam di Kamboja yang dalam beberapa minggu berhasil menguasai hampir seluruh negeri dianggap sebagai peristiwa paling serius dan mengancam dalam sejarah modern Kerajaan.



Dr. Sukhumphand Paribatra dari *Institute of Security and International Studies*, Chulalongkorn University di Bangkok membahas penguasaan *de facto* Vietnam atas Kamboja dalam konteks sejarah geopolitik Muangthai. Dalam sebuah makalahnya yang diterbitkan dalam bulan Desember 1982, "Strategic Implications of the Indochina Conflict: Thai Perspectives," ia mengingatkan kita bahwa masalah Kamboja yang demikian telah menjadi tema yang selalu diulang-ulang antara Muangthai dan Vietnam, yakni siapa yang menguasai kawasan "trans-Mekong." Ia menulis bahwa kedua negara selalu berusaha memperbesar kekuasaannya di kawasan tersebut. Persaingan tersebut berhenti ketika kekuatan-kekuatan Eropa, Perancis dan Inggris, "memantapkan" situasi di daratan Asia Tenggara setelah mencapai persetujuan diam-diam mengenai kepentingan mereka atas kelihaihan diplomasi Muangthai (mengenai kekuasaan Muangthai selama masa ini, lihat Neon Snidvongse, "The Development of Siam's Relations with Britain and France in the Reign of King Mongkut 1815-1868," yang dikutip oleh Sukhumphand Paribatra). Keprihatinan Bangkok terhadap perkembangan 1978/1979 di Kamboja, menurut Sukhumphand Paribatra, disebabkan oleh kenyataan bahwa untuk pertama kali dalam sejarah masa kini Vietnam secara *de facto* menjadi tetangga langsung Kerajaan. Kamboja tidak lagi berfungsi sebagai penyanggah yang strategis. Karena Uni Soviet dilihat sebagai kekuatan luar yang menunjang Vietnam, adalah masalah waktu sebelumnya diplomasi Muangthai sesuai dengan tradisinya yang indah mengakomodasi dukungan kekuatan luar yang bersaing, kali ini Republik Rakyat Cina. Campur tangan militer Vietnam di Kamboja jelas merupakan batu ujian yang kritis bagi ASEAN. Organisasi regional ini dibentuk di Bangkok pada 1967 dengan para anggota: Malaysia, Pilipina, Muangthai, Singapura dan Indonesia. Mulai tahun lalu Brunei menggabungkan diri dalam ASEAN sebagai anggota keenam. Salah satu prinsip utama ASEAN sebagaimana dinyatakan oleh Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama (Treaty of Amity and Co-operation), yang disepakati dalam pertemuan tingkat tinggi ASEAN pertama di Bali, Februari 1976, adalah prinsip "non-kekerasan bagi kedaulatan nasional." Sebagaimana dinyatakan berulang kali oleh Menteri Luar Negeri Indonesia, Mochtar Kusumaatmadja, memaafkan campur tangan militer Vietnam dan tidak memrotasnya secara gencar akan menjadikan ASEAN organisasi kertas yang tidak relevan. Sebagai Ketua Panitia Kerja ASEAN dalam masa itu, Menteri Luar Negeri Mochtar mengadakan suatu rapat khusus di Bangkok, Januari 1979 yang meletakkan landasan sikap ASEAN yang kukuh menentang kehadiran Vietnam di Kamboja dan penolakan tegas untuk menerima situasi politik *de facto* di sana sebagai kenyataan yang telah terjadi.

Itulah unsur-unsur pokok dari konflik Kamboja yang harus dipertimbangkan dalam setiap usaha serius untuk mencari penyelesaian. Tentu gambaran yang menyeluruh adalah lebih rumit dan akhir-akhir ini menjadi masalah per-

saingan dan pertentangan kepentingan yang hampir tidak bisa dihindari antara Vietnam dan Muangthai, Vietnam dan Cina, Uni Soviet dan Cina, dengan negara-negara ASEAN lainnya yang selalu menyatakan dukungan penuhnya pada Muangthai sebagai dukungan terhadap garis depan yang terancam.

Namun situasi ini tidak begitu suram karena hubungan (termasuk hubungan perdagangan) masih dipertahankan, bahkan antara negara-negara yang bermusuhan dalam situasi konflik ini. Sebagaimana ditunjukkan oleh salah satu peserta Indonesia, Dr. Hadi Soesastro dalam Seminar Indonesia-Vietnam Kedua di Jakarta, Februari 1985, Singapura menguasai perdagangan ASEAN dengan Vietnam: pada 1983 ekspor Singapura ke Vietnam adalah sekitar 96% dari total ekspor ASEAN ke Vietnam (US\$ 45 juta); sedangkan bagiannya dari total impor ASEAN dari Vietnam berjumlah 78% (US\$ 33 juta).<sup>1</sup>

Penulis perlu juga menambahkan, bahwa menurut berita-berita terakhir, Uni Soviet telah menyerahkan pesanan kedua sekitar 50 ribu ton beras Muangthai yang bernilai sekitar 358 juta Baht (US\$1 = 26,50 Baht) yang menurut laporan akan dikapalkan ke Vietnam dalam bulan-bulan ini dan mendarat. Pesanan beras yang rusak tipe A-1 *super grade* diadakan melalui pengeksport terkemuka, Thai Hua Co yang menurut peraturan, melaporkan pesanan tersebut kepada Panitia Departemen Perdagangan Muangthai yang menangani ekspor beras rusak.<sup>2</sup>

Kasus-kasus tersebut mungkin menunjukkan gambaran unik mengenai budaya politik Asia Tenggara yang menjadikan pembahasan potensi perdamaian di Asia Tenggara bukanlah kegiatan yang sia-sia.

---

<sup>1</sup>Lihat, Hadi Soesastro, "Indonesia-Vietnam Relations: Trade and Beyond," Februari 1985, CSIS, Jakarta.

<sup>2</sup>Lihat, *Bangkok Post*, 5 April 1981, hal. 21.



# Negara-negara Besar dan Konflik Kampuchea\*

Asnani USMAN

Konflik Kampuchea bukan semata-mata konflik antara dua negara tetangga yang berbatasan, yaitu Vietnam dan Kampuchea, tetapi menyangkut berbagai persoalan yang bersumber pada sejarah masa lampau, termasuk peranan negara-negara besar di kawasan ini. Cina, Uni Soviet, dan Amerika Serikat (AS) mempunyai "andil" masing-masing dalam konflik Kampuchea. Keterlibatan negara-negara besar ini erat kaitannya dengan kepentingan strategi mereka di kawasan Asia Tenggara.

Peranan Cina di Kampuchea dijadikan alasan utama oleh Vietnam baik sebagai dasar tindakan invasinya ke Kampuchea dan pendekatannya terhadap Uni Soviet maupun sebagai persyaratan penyelesaian masalah Kampuchea. Pertentangan Vietnam dan Cina inilah pada hakikatnya menjadi salah satu kunci persoalan konflik tersebut.

Sejarah penjajahan Cina di Vietnam dan keterlibatan Cina dalam konflik-konflik di kawasan Indocina menunjukkan arti penting kawasan ini bagi Cina sebagai suatu kawasan yang berbatasan langsung dengan wilayahnya. Cina ingin tetap mempunyai dan mempertahankan pengaruhnya di kawasan ini sebagai bagian dari kepentingan strateginya di Asia Tenggara. Paling tidak Cina menginginkan negara-negara Indocina independen satu sama lain yang bergerak dalam batas-batas yang ditentukan oleh kepentingan keamanan nasional dan regionalnya.<sup>1</sup> Dominasi, apalagi penguasaan Vietnam terhadap kawasan Indocina yang didukung Uni Soviet tidak dikehendaki Cina, karena mengancam kepentingannya tersebut. Oleh karena itu, Cina tetap meneruskan

---

\*Tulisan ini dimuat dalam harian *Suara Karya*, 7 Mei 1985. Asnani Usman adalah staf CSIS.

<sup>1</sup>Werner Draguhn, "The Indochina Conflict and the Positions of the Countries Involved," *Contemporary Southeast Asia* (June 1983), hal. 106.

dukungannya kepada rezim Pol Pot dalam perlawanannya terhadap Vietnam untuk merebut kembali Kampuchea.

Kehadiran Soviet makin mempertajam pertentangan Cina dan Vietnam. Vietnam telah mengundang Uni Soviet dan mempercayainya sebagai partner yang kuat untuk menentang Cina. Cina menentang tindakan Vietnam ini dan menganggap negara ini tidak lebih daripada proxy Soviet yang melambangkan ancaman Soviet, dan dengan alasan ini Cina membenarkan tindakan penyerangannya terhadap Vietnam bulan Februari 1979. Dengan serangan ini Cina ingin memberi "pelajaran" kepada Vietnam atas ketergantungannya terhadap Uni Soviet. Sebaliknya bagi Vietnam, "serangan" ini dipandang sebagai bukti "ancaman Cina" di bagian utara (Khmer Merah di bagian barat) yang memperkuat sikap Vietnam untuk meminta bantuan Uni Soviet.

Dalam pandangan Vietnam, Cina merupakan ancaman laten baginya, selain karena alasan historis, juga karena tindakan-tindakan negara ini menunjukkan usaha-usaha untuk memperlemah kedudukannya dan mencegah tumbuhnya Vietnam yang kuat. Cina melakukan kontak dengan AS ketika Vietnam hampir menang melawan negara ini pada tahun 1969, dan kemudian ketika Perang Vietnam masih berlangsung terjadi pendudukan Cina atas Paracel tahun 1974. Demikian pula setelah Saigon jatuh tahun 1975, Cina mendukung Khmer Merah untuk merongrong keamanan Vietnam, terutama dalam konflik-konflik perbatasan kedua negara. Invasi Vietnam ke Kampuchea merupakan reaksi terhadap gangguan-gangguan yang dilakukan pihak negara ini dengan bantuan Cina. Dan untuk menghadapi apa yang disebutnya dengan "ancaman Cina" ini, Vietnam mengundang Uni Soviet yang kemudian dipandang Cina sebagai "ancaman Soviet" melalui Vietnam.

Sesungguhnya persoalan Kampuchea makin menjadi rumit dengan adanya persepsi ancaman yang dikemukakan oleh pihak-pihak yang terlibat. Vietnam mengundang Uni Soviet karena adanya "ancaman Cina" dan Cina menentang Vietnam karena kehadiran Uni Soviet di negara ini sebagai "ancaman Soviet" terhadapnya. Pada dasarnya konflik Kampuchea telah menjadi bagian dari ambisi masing-masing pihak. Bagi Vietnam, dominasinya di Kampuchea (dan Laos) adalah bagian dari ambisi negara ini untuk menciptakan gagasan Solidaritas Indocina. Vietnam menganggap bahwa solidaritas dan kerjasama ketiga negara Indocina adalah penting untuk menjamin keamanan nasional dan regionalnya. Sebaliknya bagi Cina, demi kepentingan strategisnya, negara ini tidak menginginkan kawasan Indocina berada di bawah pengaruh negara (Vietnam) yang menentangnya, terlebih lagi adanya dukungan Soviet. Vietnam merupakan rintangan bagi ambisi Cina untuk menanamkan pengaruhnya di kawasan ini yang menjadi bagian dari kepentingan strateginya di atas.

Hal-hal inilah yang merupakan salah satu faktor yang menjadi rintangan tercapainya penyelesaian masalah Kampuchea. Dalam pandangan Vietnam,



dukungan ASEAN terhadap Khmer Merah secara tidak langsung mendukung kepentingan Cina, dan usul-usul ASEAN mengenai penyelesaian Kampuchea dianggapnya telah mengakomodir kepentingan negara tersebut. Jelas tampak di sini bahwa masalah Khmer Merah (Pol Pot) merupakan persoalan konkrit yang memerlukan peranan Cina untuk diikutsertakan dalam penyelesaian tersebut.

"Ikatan" formal antara Uni Soviet dan Vietnam dimulai dengan masuknya Vietnam menjadi anggota Comecon bulan Juni 1978 dan ditandatangani Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama kedua negara bulan November 1978. Dan faktor utama yang mendorong Vietnam "masuk" ke dalam rangkulan Soviet adalah tekanan-tekanan yang ditujukan Cina terhadapnya, antara lain tidak lagi memberi bantuan baru kepada Vietnam tahun 1975, dan dukungannya terhadap Khmer Merah tahun 1976. Selain itu mundurnya AS dari Vietnam dan ketidaksediaannya untuk membantu perekonomian negara ini merupakan salah satu alasan Vietnam berpaling ke Uni Soviet.

Bagi Uni Soviet dukungannya terhadap Vietnam menjadi prioritas utama dalam kebijakan luar negerinya di Asia Tenggara. Negara ini telah memberi bantuan US\$ 3 juta per hari kepada Vietnam. Dengan bantuan ini tidak saja Vietnam makin tergantung kepada negara tersebut, tetapi juga memperkuat kehadiran Soviet yang mendapat fasilitas militer di Teluk Cam Ranh dan Da Nang. Tampaknya Uni Soviet bermaksud memperluas kehadiran militer dan pengaruhnya sejauh mungkin di luar wilayahnya dan bloknnya, terutama di Pasifik. Vietnam yang membutuhkan bantuannya telah memberikan kesempatan tersebut kepada Uni Soviet. Kehadirannya di Vietnam telah membawanya lebih dekat kepada kawasan Asia Tenggara dan hal ini akan meningkatkan kemampuannya untuk mengadakan intervensi, jika ada peluang untuk melakukannya, dan jika kebutuhan maupun kepentingan kebijakan luar negeri Soviet menuntut tindakan seperti itu. Semuanya ini tidak terlepas dari aspek pertentangan Sino-Soviet di satu pihak, dan aspek pertentangan Soviet-AS di lain pihak.

Dalam konflik Kampuchea pertentangan Sino-Soviet ini tampak lebih jelas sebagai dua negara komunis besar yang bertujuan memperluas pengaruhnya masing-masing di kawasan Indochina khususnya, dan Asia Tenggara umumnya. Kehadiran Soviet di Vietnam secara tidak langsung tidak saja dapat menghalangi maksud Cina tersebut, tetapi juga memberikan "kesempatan" kepada Soviet untuk melaksanakan kepentingan strategi globalnya di kawasan Asia Tenggara. Dalam pandangan Soviet, modernisasi Cina dengan bantuan AS (dan Jepang), dan "aliansi" Cina, AS, dan Jepang dianggap sebagai suatu strategi yang ditujukan terhadapnya, sekalipun untuk jangka panjang. Oleh karena itu tidak mengherankan jika Uni Soviet tidak akan melepaskan kesem-

patan yang diperolehnya di Vietnam saat ini demi "mengamankan" kepentingan-kepentingannya.

Selain itu Uni Soviet berusaha untuk mencegah negara-negara ASEAN menjadi bagian dari "aliansi" yang dikhawatirkannya tersebut karena adanya pertentangan negara-negara ini dengan Vietnam. Terjadinya hubungan baik ASEAN dan Vietnam dianggap Uni Soviet sebagai suatu usaha untuk mencegah kemungkinan di atas. Akibatnya adalah, karena jalinan hubungannya dengan Vietnam, Uni Soviet menginginkan diterimanya dominasi Vietnam di Indocina oleh ASEAN. Hal ini terlihat dari dukungan Soviet terhadap usul-usul penyelesaian konflik Kampuchea yang diajukan Vietnam yang baru-baru ini dikemukakan oleh Wakil Menlu Soviet M. Kapitsa dalam kunjungannya ke Indonesia. Antara lain disebutkan bahwa penyelesaian masalah Kampuchea dapat dipercepat dengan syarat Pol Pot disingkirkan sepenuhnya, dan Uni Soviet mendukung usul 5 pasal hasil Konperensi Menlu-menlu Indocina bulan Januari 1985 yang lalu.

Mundurnya AS dari Vietnam tidaklah berarti negara ini melepaskan sama sekali perhatiannya terhadap kawasan Indocina umumnya, dan konflik Kampuchea khususnya. Kepentingan AS di Asia Tenggara menyebabkan negara ini tetap terlibat secara tidak langsung dalam konflik tersebut. Dalam pandangan AS, penggunaan fasilitas militer di Teluk Cam Ranh dan Da Nang oleh Uni Soviet telah mempengaruhi perimbangan militer di kawasan itu. Selama ini hanya AS yang mempunyai pangkalan militer di kawasan Asia Tenggara, yaitu Pilipina dan juga menjalin persetujuan pertahanan bilateral dengan negara ini dan Muangthai.

Menurut seorang pengamat AS, Uni Soviet tidak saja memperoleh fasilitas-fasilitas militer di kedua tempat itu, tetapi telah terjalin kerjasama pertahanan di antara Uni Soviet dan Vietnam yang tidak diungkapkan sebagai suatu aliansi militer yang resmi. Kedua negara ini mengadakan rencana pertahanan bersama untuk operasi-operasi gabungan. Armada laut dan angkatan udara Soviet menggunakan secara penuh fasilitas-fasilitas militer Vietnam dan tampaknya dengan ini keinginan Soviet terkabulkan. Dan negara ini juga dapat mengadakan intervensi terhadap kawasan Asia Tenggara, seperti yang dilakukannya di Afghanistan.<sup>2</sup>

Tampaknya pandangan dan kekhawatiran inilah yang mendorong AS untuk memperkuat dan mempertahankan kehadirannya di kawasan Asia Tenggara dan berusaha untuk makin meningkatkan hubungan-hubungan yang telah ada. AS telah memelihara hubungan dan kerjasama dengan negara-

---

<sup>2</sup>Douglas Pike, "American-Vietnamese Relations," *Parameters*, Vol. XIV, no. 3 (Autumn, 1984), hal. 27.



negara ASEAN, tidak saja dalam bidang ekonomi, tetapi juga meliputi kepentingan politik, keamanan dan strategis. AS telah menambah bantuan senjata kepada Muangthai akibat meningkatnya konflik-konflik di perbatasan Muangthai-Kampuchea karena serangan Vietnam untuk menghancurkan gerakan perlawanan anti Vietnam yang menyusup ke wilayah Muangthai. AS juga telah melakukan blokade ekonomi terhadap Vietnam dan mendukung usaha-usaha penyelesaian masalah Kampuchea yang diprakarsai ASEAN, terutama tuntutan terhadap penarikan mundur pasukan Vietnam dari Kampuchea.

Makin "dekatnya" hubungan AS dengan Cina setelah dibukanya hubungan diplomatik kedua negara tanggal 1 Januari 1979 menjadi bagian dari strategi AS dalam menghadapi keterlibatan Soviet dalam konflik Kampuchea yang pada hakikatnya tidak terlepas dari aspek pertentangan kedua negara sebagai superpower di kawasan Asia Tenggara. Demikian pula Cina, pendekatannya terhadap AS merupakan bagian dari aspek pertentangan Sino-Soviet dalam konflik tersebut.

Invasi Vietnam ke Kampuchea makin menghambat normalisasi hubungan AS dan Vietnam. AS telah menambah persyaratan bagi normalisasi hubungannya dengan Vietnam dengan tuntutan penarikan mundur pasukan Vietnam dari Kampuchea di samping tuntutan yang ada sebelumnya, yaitu masalah MIA (Missing In Action). Selain itu tampaknya AS mempertimbangkan pula mengenai hubungannya dengan Cina. Normalisasi hubungannya dengan Vietnam dapat mempengaruhi hubungannya dengan Cina karena tindakan tersebut dapat dianggap sebagai tindakan tidak bersahabat oleh Cina di saat adanya pertentangan dengan Vietnam. Ditambah lagi dengan reaksi dalam negeri AS yang tampaknya belum dapat menghilangkan trauma karena keterlibatan AS dalam Perang Vietnam dahulu.

Adanya rintangan-rintangan dalam usaha normalisasi hubungan AS dengan Vietnam secara tidak langsung menimbulkan hambatan terhadap penyelesaian masalah Kampuchea, karena dengan normalisasi hubungan kedua negara diharapkan AS dapat memberi bantuan ekonomi yang akan diikuti oleh Jepang dan negara-negara Barat lainnya, sebagai suatu usaha untuk mengurangi ketergantungan Vietnam terhadap Uni Soviet. Di lain pihak AS diharapkan dapat mendekati dan membujuk Cina untuk mengurangi tekanannya terhadap Vietnam dengan melepaskan dukungannya terhadap Khmer Merah (Pol Pot).

Dengan demikian dapat dilihat peranan apa yang dapat diharapkan dari negara-negara besar yang terlibat untuk menembus jalan buntu penyelesaian konflik Kampuchea. Di satu pihak Cina hendaknya melepaskan dukungannya terhadap Khmer Merah, bisa jadi karena "bujukan" AS, atau karena melihat

kenyataan yang ada bahwa cepat atau lambat Khmer Merah (Pol Pot) tidak dapat diterima oleh ASEAN maupun dunia internasional. Tindakan ini dapat didukung ASEAN dengan "mendorong" Muangthai untuk tidak membiarkan wilayahnya digunakan sebagai jalur suplai bagi Khmer Merah. Dan Vietnam harus konsekuen untuk menerima kompromi ASEAN, terutama mengenai penarikan mundur pasukannya dari Kampuchea.

Di lain pihak jika ini terjadi, AS dapat memulai kembali suatu perundingan normalisasi hubungannya dengan Vietnam, karena salah satu persyaratan telah dipenuhi. Selanjutnya Vietnam dapat menunjukkan tindakan nyata untuk memulai proses penyelesaian soal MIA, sehingga dengan demikian diharapkan dapat memperlunak reaksi dalam negeri AS untuk normalisasi hubungan kedua negara. Dimulainya kembali bantuan ekonomi AS dan negara-negara Barat, serta Jepang, tidak saja akan mengurangi ketergantungan Vietnam terhadap Soviet, tetapi juga akan membatasi maksud-maksud negara ini yang lebih luas terhadap kawasan Asia Tenggara.

Bagi Uni Soviet hal tersebut dapat mengurangi beban ekonominya membantu Vietnam sejauh tidak merugikan kepentingan yang diperolehnya dari Vietnam. Dan semuanya ini perlu dirintis dan membutuhkan pendekatan-pendekatan pihak-pihak yang terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung. Suatu konperensi regional yang diikuti oleh negara-negara besar tersebut diharapkan akan dapat menembus kemacetan penyelesaian masalah Kampuchea.



# Hubungan Cina-Soviet: Hambatan-hambatan dan Prospeknya

Endi RUKMO\*

Adanya perkembangan baru dalam hubungan antara Republik Rakyat Cina dan Uni Soviet sejak beberapa waktu belakangan ini menimbulkan spekulasi-spekulasi baru mengenai kecenderungan dan dampak hubungan mereka itu di kawasan Asia Tenggara pada masa-masa mendatang. Sejak Ivan Arkhipov, Wakil Perdana Menteri I Soviet berkunjung ke Cina akhir Desember 1984, tampaknya hubungan Cina-Soviet berkembang ke arah yang lebih baik. Arkhipov sendiri merupakan seorang pemimpin tertinggi Soviet pertama yang berkunjung ke Cina sejak kunjungan Perdana Menteri Aleksei Kosygin pada tahun 1969 dalam usahanya mencari penyelesaian konflik perbatasan kedua negara. Sebenarnya kunjungan Arkhipov itu dijadwalkan pada bulan Mei 1984, setelah kunjungan Presiden Reagan ke Cina bulan April. Tetapi tanpa alasan yang jelas kunjungannya itu dibatalkan, sehingga sempat menimbulkan reaksi keras dari pihak Beijing. Bisa jadi pembatalan itu disebabkan oleh hasil kunjungan Reagan yang berhasil mempererat hubungan Cina-Amerika Serikat.

Terlepas dari itu, kunjungan Arkhipov itu dapat dianggap merupakan awal sikap positif Cina terhadap Uni Soviet. Arkhipov, yang pernah menjadi penasihat ekonomi Pemerintah Beijing pada tahun 1950-an, yaitu tahun-tahun ketika Cina memutuskan untuk condong ke satu pihak (*lean to one side*), dalam kunjungannya itu telah menandatangani tiga persetujuan di bidang-bidang kerjasama ekonomi, teknik, dan ilmu pengetahuan.<sup>1</sup> Berdasarkan persetujuan-persetujuan ini, kedua negara sepakat untuk: (1) tukar-menukar teknologi dan pengetahuan produksi termasuk disain pabrik, modernisasi perusahaan dan latihan personal seperti pertukaran kelompok dan ahli

---

\*Staf CSIS.

<sup>1</sup>Lihat *Far Eastern Economic Review*, 28 Maret 1985.

ilmu pengetahuan dan teknologi, pertukaran informasi dan pengkajian bersama; (2) meningkatkan volume perdagangan dengan menandatangani pakta perdagangan periode tahun 1986-1990. Diharapkan perdagangan selama lima tahun itu akan meningkatkan nilai perdagangan menjadi US\$ 6 milyar.

Perkembangan lain yang perlu diperhatikan adalah kunjungan delegasi Parlemen Cina ke Moskow pada awal Maret 1985 yang diketuai oleh seorang anggota Komite Tetap Kongres Rakyat Nasional (Parlemen Cina), Zhang Chengxian.<sup>2</sup> Kemudian disusul oleh dikirimnya seorang Wakil Perdana Menteri Cina, Li Peng, untuk menghadiri penguburan mendiang Chernenko. Dalam kesempatan ini Li Peng mengadakan pertemuan dengan pemimpin baru Soviet, Mikhail Gorbachev. Dalam pertemuan itu ia mengatakan bahwa Cina bersedia mengusahakan peningkatan hubungan politik, ekonomi, ilmiah, teknik dan budaya dengan pihak Soviet. Pernyataan ini ditanggapi seeara positif oleh Gorbachev.<sup>3</sup>

Apa sebenarnya yang melatarbelakangi perubahan sikap Cina terhadap Uni Soviet itu. Cina yang selama ini mengecam Uni Soviet sebagai revisionis, sosial-imperialis dan hegemonis mulai berubah sikap dan ingin menjalin hubungan yang lebih baik dengan negara seterunya itu. Tulisan ini akan membahas mengenai perkembangan hubungan Cina-Soviet tersebut, terutama ditinjau dari perubahan-perubahan politik luar negeri Cina selama ini.

## PERKEMBANGAN POLITIK SOVIET-CINA

Sejak Cina menanggalkan kebijakannya, "condong ke satu pihak" dan berhenti menerapkan model pembangunan Soviet di akhir tahun 1950-an, hubungan kedua negara menjadi renggang. Karena kebijakan-kebijakan Khrushchev yang dianggap menyimpang dari ideologi Marxis-Leninis, Cina (Mao Zedong) menuduh Uni Soviet sebagai revisionis. Perbedaan pandangan ideologi ini rupanya terus meningkat dan sejak terjadinya invasi pasukan Soviet ke Cekoslowakia bulan Agustus 1968, Cina tidak saja menuduh Uni Soviet sebagai revisionisme, tetapi juga sebagai negara yang menganut paham imperalisme sosial dengan ambisi ingin menguasai dan mendominasi blok sosialis dan komunis internasional. Hubungan kedua negara terus diperburuk dengan munculnya masalah-masalah perbatasan kedua negara yang akhirnya memuncak menjadi konflik bersenjata pada tahun 1969.

Karena masalah perbatasan ini, Cina mulai melihat Uni Soviet sebagai suatu ancaman nyata bagi kedaulatan nasionalnya. Konflik itu rupanya sulit

---

<sup>2</sup>Warta Berita Antara, 4 Maret 1985.

<sup>3</sup>Warta Berita Antara, 15 Maret 1985.



diselesaikan, terlebih-lebih setelah munculnya Amerika Serikat di akhir tahun 1960-an sebagai calon sahabat Cina. Peningkatan hubungan Cina-Amerika Serikat di tahun 1970-an pada khususnya dan hubungan Cina-Barat pada umumnya membuat sengketa Cina-Soviet menjadi berubah sifatnya, yaitu tidak lagi bersifat bilateral, tetapi menjadi global.

Sementara itu tindakan-tindakan Soviet di akhir tahun 1970-an di Asia dianggap Cina sebagai usaha terencana Soviet untuk mengepung Cina. Masuknya Vietnam menjadi anggota Comecon pada tanggal 29 Juni 1978 dan ditandatanganinya Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama antara Uni Soviet dan Vietnam pada tanggal 3 November 1978 untuk jangka waktu 25 tahun dianggap Cina sebagai usaha Soviet untuk memperketat kepungan terhadap Cina dari selatan.

Di sebelah lain Uni Soviet juga berusaha memperketat kepungannya itu, dengan mengadakan ikatan dengan Pemerintah Afghanistan. Suatu Perjanjian Persahabatan, Bertetangga Baik dan Kerjasama dengan Afghanistan ditandatangani pada tanggal 5 Desember 1978.<sup>4</sup> Perjanjian itu memungkinkan kerjasama pertahanan untuk menghadapi suatu ancaman, dan berdasarkan perjanjian itulah Uni Soviet pada bulan Desember 1979 melibatkan diri dengan mengirimkan pasukannya ke Afghanistan guna membantu pemerintah menertibkan dan mengamankan wilayah Afghanistan dari serangan-serangan para gerilyawan dan pejuang Islam Afghanistan. Bagi Cina gerakan-gerakan Soviet ini dianggapnya usaha pengepungan dari segala arah, terlebih-lebih setelah Uni Soviet juga terus meningkatkan kehadiran armada angkatan lautnya di kawasan Pasifik. Dengan alasan inilah Cina mencap Uni Soviet sebagai hegemonis terbesar yang harus dilawan lebih dahulu.

Sejak itu Cina menempatkan perlawanannya terhadap hegemonisme Soviet pada urutan pertama sasaran politik luar negerinya. Hal itu bisa dilihat, misalnya, pada pernyataan Deng Xiaoping pada sidang Komite Sentral Partai Komunis pada tanggal 16 Januari 1980.<sup>5</sup> Pernyataan itu menekankan tiga tugas utama Pemerintah Cina, yaitu: (1) menentang hegemonisme dan mendukung perdamaian dunia; (2) berusaha mempersatukan kembali Taiwan ke dalam wilayah Cina; (3) mempercepat konstruksi sosialis dengan empat program modernisasi di bidang pertanian, industri, ilmu pengetahuan dan teknologi, dan pertahanan.

Pemerintah Cina rupanya sadar bahwa untuk mencapai tiga sasaran itu mau tidak mau Cina harus mendekati Amerika Serikat karena hanya Amerika

<sup>4</sup>Yin Ch'ing-yao, "Communist China's Anti-Hegemony Policy: Its Recent Development and Prospects," *Issues & Studies*, Vol. XVIII, No. 5 (Mei 1982), hal. 64.

<sup>5</sup>*Ibid.*, hal. 55.

Serikat untuk saat ini mampu menghadapi Uni Soviet dan hanya Amerika Serikat khususnya dan negara-negara Barat lainnya yang bisa membantu pelaksanaan program modernisasinya itu. Oleh karenanya hubungan dengan Amerika Serikat khususnya dan negara-negara Barat lainnya akhir-akhir ini terus meningkat.

Pada Sidang Umum PBB tahun 1974 Deng Xiaoping memang menempatkan Uni Soviet dan Amerika Serikat dalam satu kelompok yaitu ke dalam Dunia Pertama. Cina juga menuduh keduanya sebagai kaum hegemonis. Tetapi melihat perkembangan pada tahun 1970-an Cina melihat bahwa Amerika Serikat tampak sudah bukan lagi negara superpower yang ofensif, dan karena kesulitan-kesulitan di dalam negeri, Amerika Serikat telah kehilangan kedudukan dominannya di dunia. Sementara itu Uni Soviet secara sistematis berhasil meningkatkan kemampuan militernya dan telah menggantikan Amerika Serikat sebagai negara superpower yang lebih ofensif.<sup>6</sup> Hal ini ditegaskan oleh PM Zhao Ziyang ketika berkunjung ke Jepang pada bulan Mei 1982. Dikatakannya bahwa meskipun Amerika Serikat dan Uni Soviet dapat disebut sebagai kaum hegemonis, Uni Soviet saat ini berada dalam posisi yang ofensif.<sup>7</sup>

Di sini tampak bahwa Cina pada awal tahun 1980-an ini telah mengevaluasi kembali situasi dunia pada waktu itu dan menilai kembali kekuatan dan kepentingan-kepentingan global kedua negara superpower itu. Karena kepentingan Amerika Serikat paralel dengan kepentingan Cina yang saat itu memang membutuhkan bantuan dari Amerika Serikat, maka Cina memutuskan untuk condong ke Amerika Serikat.

Tetapi kesulitan-kesulitan yang dialami oleh Cina dalam pelaksanaan program modernisasi pada tahun-tahun pertama (1978-1981), membuat negara itu mengadakan penyesuaian kembali. Hal ini dibarengi pula dengan munculnya masalah baru di mana Amerika Serikat tidak bersedia membantu Cina dengan teknologi pertahanan modern karena ketakutannya akan ambisi Beijing terhadap Taiwan. Di bidang ekonomi Pemerintah Cina mulai mengadakan revisi, misalnya dengan memotong anggaran belanja pembangunan dan membatalkan banyak proyek yang sebelumnya sudah masuk ke dalam daftar perencanaan.

Sementara itu di bidang politik luar negeri, Cina mulai melihat hal-hal yang bisa mengganggu pelaksanaan modernisasinya. Untuk itu Pemerintah Cina

---

<sup>6</sup>Rudiger Machetzki, "Kebijakan Asia Cina dan Peranan Anti Hegemonisme," *Analisa*, No. 12, 1983, hal. 1079.

<sup>7</sup>R.K.I. Quested, *Sino-Russian Relations, A Short History* (Sydney: George Allen & Unwin, 1984), hal. 160.



mengadakan penyesuaian baru. Hal ini terungkap di dalam laporan Ketua Partai, Hu Yaobang, pada Kongres Partai Komunis Cina (PKC) ke-12 pada tanggal 4 September 1982. Dikatakannya bahwa pada masa mendatang Cina akan mengikuti garis politik luar negeri yang: (1) menekankan pada ideologi dan proletariat internasional; (2) menjaga jarak hubungan dengan kedua superpower; (3) mengusahakan normalisasi hubungan dengan Uni Soviet; (4) mengalihkan arah kegiatan front persatuan ke Dunia Ketiga.<sup>8</sup> Dengan garis baru dalam politik luar negeri ini tampaknya Cina ingin independen dari Amerika Serikat dan Uni Soviet dan mengkonsentrasikan perhatiannya kepada Dunia Ketiga.

Tetapi garis kebijakan luar negeri yang baru ini tidak melulu ditujukan kedalam kaitan global hubungan "Segitiga" (Triangle), melainkan ditujukan pula untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan lain. Dalam hubungan bilateralnya dengan Uni Soviet, Cina mulai memperlakukan pemerintahan dalam negeri dan diplomasi Soviet secara terpisah. Cina menilai bahwa Uni Soviet ke dalam masih tetap merupakan negara sosialis dan melaksanakan sistem sosialis. Tetapi ke luar negara itu melaksanakan kebijakan yang ekspansionis. Hal itu tampaknya merupakan tanggapan positif Cina atas pernyataan Brezhnev di Tashkent bulan Maret 1982 yang menyatakan bahwa Uni Soviet mengakui Cina sebagai negara sosialis. Dengan demikian tampaknya sudah mulai ada kesesuaian mengenai ideologi antara kedua negara tersebut.

Perbaikan hubungan dengan Uni Soviet seperti yang dicanangkan di dalam garis baru politik luar negeri Cina itu sangat diperlukan terutama dalam periode pelaksanaan program modernisasi sekarang ini. Untuk pelaksanaan ini Cina membutuhkan suatu lingkungan yang aman dan damai. Oleh sebab itu Cina menanggapi secara positif tawaran Brezhnev mengenai perbaikan hubungan kedua negara.

Sementara itu peningkatan hubungan ekonomi dengan Uni Soviet tampaknya juga menjadi pertimbangan para pemimpin Cina, terutama karena hal itu dapat mengurangi ketergantungannya kepada Amerika Serikat, Jepang dan negara-negara Barat lainnya. Selama ini Amerika Serikat, misalnya, sudah menginvestasikan ratusan juta dolar di Cina. Sejak negara ini membuka penanaman modal asing tahun 1979, perusahaan-perusahaan Amerika sudah menginvestasikan modalnya sebesar US\$ 700 juta, termasuk US\$ 100 juta usaha patungan dan US\$ 588 juta untuk eksplorasi minyak di lepas pantai.<sup>9</sup>

<sup>8</sup>Ku Cheng-kang dkk., *The 12th CCP Congress and the Future of Teng's Line* (Taipei: World Anti-Communist League, September 1982), hal. 46.

<sup>9</sup>*Warta Berita Antara*, 28 Desember 1984.

Di bidang perdagangan volume dagang Cina-Soviet ternyata masih jauh lebih kecil dibandingkan dengan volume perdagangan Cina-AS. Tahun 1984, misalnya, hubungan dagang Cina-AS sudah mencapai nilai US\$ 6 milyar dan tahun 1985 ini diharapkan akan naik menjadi US\$ 7 milyar atau naik sekitar 15-20%.<sup>10</sup> Sementara itu, nilai perdagangan Cina-Soviet tahun 1984 baru sebesar US\$ 1,2 milyar dan dengan persetujuan yang dicapai dalam kunjungan Arkhipov itu nilai perdagangan itu akan dinaikkan menjadi US\$ 1,6 milyar atau 35,7% tahun 1985 ini.<sup>11</sup>

Jadi bila peningkatan hubungan ekonomi antara Cina dan Uni Soviet itu berhasil dicapai, maka kemungkinan ketergantungan Cina dari Amerika Serikat dan negara-negara Barat lainnya akan dapat dikurangi. Hal itu menguntungkan Cina karena negara itu dapat memperoleh suatu teknologi yang lebih murah dan tidak perlu banyak mengadakan perubahan infrastruktur yang ada, terutama yang dahulu dibangun dengan bantuan Soviet. Di sini peranan Arkhipov tampaknya penting, terutama karena dia tahu persis mengenai perkembangan perekonomian Cina dan pernah menjadi penasihat di bidang ekonomi Cina yang terlibat dalam penyusunan rencana pembangunan lima tahun pertama Cina (1953-1957).

## PERKEMBANGAN PERUNDINGAN CINA-SOVIET

Pada awal tahun 1979 Cina mengumumkan bahwa Perjanjian Persahabatan, Aliansi dan Bantuan Timbal Balik Cina-Soviet yang ditandatangani tahun 1950 tidak akan diperpanjang setelah masa berlakunya berakhir bulan April 1980.<sup>12</sup> Meskipun demikian para pemimpin Cina pada waktu yang sama mengusulkan untuk mengadakan perundingan guna menyelesaikan soal-soal negara. Untuk itu Uni Soviet langsung menyetujui dan pada bulan September-November empat sidang pendahuluan dan enam sidang pleno perundingan normalisasi diadakan di Moskow.

Tetapi putaran-putaran perundingan berikutnya yang sedianya akan dilaksanakan di Beijing secara sepihak dibatalkan oleh Cina tiga minggu setelah invasi pasukan Soviet ke Afghanistan, Desember 1979.<sup>13</sup> Sejak itu Cina hanya mau membuka kembali perundingan normalisasi dengan tiga syarat, yaitu: (1) agar Uni Soviet mengurangi kehadiran pasukannya secara besar-besaran di perbatasan kedua negara; (2) agar Uni Soviet menghentikan cam-

---

<sup>10</sup>Warta Berita Antara, 28 Desember 1984.

<sup>11</sup>Jakarta Post, 22 Desember 1984.

<sup>12</sup>Lihat Machetzki, *op. cit.*, hal. 1092.

<sup>13</sup>Pi Ying-hsien, "The Normalization of Peiping-Moscow Relations," *Issues & Studies* (June 1983), hal. 81.



pur tangan militer di Afghanistan; (3) agar Uni Soviet menghentikan dukungannya bagi kehadiran militer Vietnam di Kampuchea. Namun tiga syarat yang diajukan Cina itu tidak juga mendapat tanggapan dari pihak Soviet karena negara itu katanya tidak mau melibatkan *negara ketiga* dalam urusan normalisasi kedua negara. Itu sebabnya perundingan-perundingan tertunda sampai akhir tahun 1982.

Tidak lebih dari satu bulan setelah Hu Yaobang memberikan pengarahannya baru mengenai politik luar negeri Cina, atas inisiatif Beijing perundingan normalisasi Cina-Soviet dibuka kembali di Beijing bulan Oktober 1982. Kedua delegasi yang masing-masing diketuai oleh Wakil Menteri Luar Negerinya (Cina oleh Wakil Menteri Luar Negeri Qian Qichen dan Uni Soviet oleh Wakil Menteri Luar Negeri Leonid Ilyichev), dari tanggal 5 sampai 12 Oktober 1982 mengadakan perundingan babak pertama.

Rupanya inisiatif Cina ini muncul setelah adanya tawaran Brezhnev di Tashkent bulan Maret 1982. Di sini tampak kejelian Soviet untuk memanfaatkan situasi yang menguntungkan baginya. Pada waktu itu hubungan Cina-Amerika Serikat sedang mengalami titik terendah. Hal itu disebabkan oleh sikap keras Pemerintah Reagan dalam mendukung kaum nasionalis di Taiwan yang sangat bertentangan dengan ambisi Cina untuk menyatukan kembali Taiwan di bawah Beijing. Di samping itu kebijakan Reagan atas Taiwan itu juga mengakibatkan Pemerintah Washington enggan menjual teknologi modern kepada Cina, sehingga membuat marah Pemerintah Beijing. Situasi inilah yang dimanfaatkan oleh Uni Soviet.

Bila kita lihat tawaran yang diajukan oleh Brezhnev itu tampak Uni Soviet berusaha menggantikan atau sedikitnya mengimbangi hubungan Cina-Amerika Serikat. Pada dasarnya tawaran Brezhnev itu mengandung empat prinsip, yaitu: (1) meskipun Moskow telah mengkritik kebijakan Beijing, terutama kebijakan luar negerinya, yang dianggap bertentangan dengan sosialisme, Moskow tidak pernah mencampuri urusan dalam negeri Cina dan tidak pernah menyangkal bahwa Cina tetap menganut sistem sosialis; (2) Moskow tidak pernah mengakui adanya "dua Cina"; (3) Uni Soviet tidak pernah dan tidak akan menjadi ancaman bagi Cina, dan menghendaki satu jengkal pun dari wilayah Cina. Uni Soviet ingin merundingkan masalah perbatasan setiap saat; (4) Moskow mengakui bahwa permusuhan antara kedua negara merupakan hal yang tidak normal. Oleh karena itu Uni Soviet ingin, tanpa prasyarat apa pun, merundingkan hubungan bilateral dengan Cina atas dasar saling menguntungkan, tidak mencampuri urusan dalam negeri masing-masing, tidak saling melibatkan negara ketiga, untuk meningkatkan hubungan politik, kebudayaan dan ilmu pengetahuan.<sup>14</sup>

<sup>14</sup>*Ibid.*, hal. 86.

Dalam perundingan babak pertama itu pihak Cina mengajukan tiga persyaratan seperti telah disebutkan di atas kepada Uni Soviet. Tetapi rupanya tuntutan Cina itu tidak ditanggapi oleh Uni Soviet dengan alasan hal itu melibatkan pihak negara ketiga. Oleh karena itu perundingan babak pertama itu telah berakhir tanpa menghasilkan satu kompromi pun. Meskipun demikian kedua belah pihak sepakat untuk mengadakan perundingan babak kedua di Moskow.

Perundingan babak kedua berlangsung di Moskow bulan Maret 1983. Seperti halnya perundingan babak pertama, perundingan babak kedua ini tidak berhasil memecahkan satu masalah pun. Dalam perundingan babak kedua ini kedua belah pihak membahas cara-cara bagaimana menghilangkan hambatan-hambatan normalisasi hubungan kedua negara. Pihak Cina tetap mengajukan tiga prasyarat di atas sebelum bersedia menormalisasi hubungan. Pihak Soviet bersedia untuk membahasnya, tetapi hanya yang menyangkut kepentingan kedua negara, yaitu masalah penempatan pasukan Soviet di perbatasan kedua negara termasuk masalah perbatasannya sendiri. Tetapi ini pun telah ditolak oleh pihak Cina yang tetap menginginkan tiga prasyarat itu dibahas serentak.

Perundingan-perundingan pada babak-babak ketiga (Oktober 1983), keempat (Maret 1984), dan kelima (Oktober 1984) telah berlangsung dengan hasil yang sama seperti halnya perundingan babak pertama dan kedua, yaitu kebuntuan yang disebabkan sikap keras Cina yang tidak mau melepaskan tiga tuntutan di atas sebagai prasyarat normalisasi. Meskipun demikian sejak perundingan babak pertama dibuka tampak ada perkembangan pokok di dalam hubungan Cina-Soviet seperti: (1) volume perdagangan terus meningkat. Volume perdagangan tahun 1982 naik 26% dari tahun 1981, dan tahun 1983 meningkat lagi sebesar 50% dari 1982 sehingga mencapai nilai US\$ 800 juta; (2) situasi di perbatasan menunjukkan kemajuan. Pihak Uni Soviet terus mengurangi latihan-latihan militer di daerah perbatasan, yang biasanya digunakan untuk menunjukkan kekuatan militernya kepada Cina. Di samping itu dua pintu perdagangan kedua negara di perbatasan dibuka kembali (pelabuhan Heilungkang dan Helgus dan Tolgot di Singkiang); (3) pertukaran kebudayaan, tim olahraga dan mahasiswa meningkat; (4) kunjungan para pejabat pemerintah kedua negara dibuka kembali.

Pada bulan September 1983 Wakil Menteri Luar Negeri Kapitsa berkunjung ke Cina. Ia merupakan pejabat tinggi Pemerintah Soviet yang pertama berkunjung ke Cina selama 20 tahun. Secara resmi Kremlin juga mengundang Wakil Menteri Luar Negeri Cina untuk berkunjung ke Uni Soviet. Sejak itu kunjung-mengunjung antara kedua negara itu terus meningkat; (5) hubungan antara Cina dan negara-negara Blok Timur juga meningkat. Cina membuka kembali hubungan dagang dengan Polandia, Jerman Timur, Hongaria, Cekoslowakia dan Bulgaria; (6) sejak perundingan babak kedua,



kedua negara tidak sering lagi saling mengkritik; (7) Cina mulai mengakui pemerintah sosialis Angola yang mendapat dukungan kuat dari Uni Soviet. Demikian pula kedua negara mempunyai kesamaan sikap untuk membantu rakyat Palestina, gerilyawan di Puerto Rico dan gerilyawan-gerilyawan di Amerika Tengah.<sup>15</sup>

Demikian pula perundingan babak keenam yang baru saja dilangsungkan di Moskow awal bulan April 1985 tampaknya tidak memperoleh kemajuan yang berarti. Artinya bila ditinjau dari perkembangan-perkembangan di atas dan terutama setelah kunjungan-kunjungan para pejabat tinggi kedua negara seperti Arkhipov, dan delegasi Parlemen Cina serta persetujuan-persetujuan yang telah ditandatangani oleh Arkhipov dan Zhao Ziyang, perundingan babak keenam itu tidak menelurkan satu hasil pun yang bisa meningkatkan hubungan kedua negara. Hal ini mungkin dipengaruhi oleh perkembangan yang terjadi di Kampuchea, di mana pasukan Vietnam telah berhasil membersihkan kantong-kantong perlawanan pasukan Pemerintah Demokrasi Kampuchea yang mendapat dukungan kuat dari Cina.

Cina tampak memang mengharapkan perbaikan hubungan dengan pihak Moskow, terutama di dalam periode Pemerintah Gorbachev. Untuk pertama kalinya setelah hampir 25 tahun, Sekretaris Jenderal PKC, Hu Yaobang, mengirimkan ucapan selamat kepada rekannya Gorbachev dengan sebutan "Kamrad" dan mengharapkan agar hubungan kedua negara bisa segera diperbaiki.<sup>16</sup> Tetapi menjelang perundingan babak keenam dibuka, Hu Yaobang mengatakan kepada delegasi wartawan Hongkong di Beijing tanggal 9 April 1985 bahwa Cina tetap akan menuntut Uni Soviet untuk menyingkirkan ancaman keamanan di perbatasan (baik di utara maupun di selatan).<sup>17</sup> Kemudian di Canberra tanggal 17 April 1985 Hu Yaobang menyatakan bahwa Cina tetap mendukung pasukan perlawanan Khmer Merah dan partner-partnernya di Kampuchea.<sup>18</sup> Hal ini berarti bahwa Cina tetap menuntut Uni Soviet untuk memperhatikan tiga prasyarat yang sudah sejak lama diajukan. Ini juga ditegaskan oleh Deng Xiaoping. Ketika ditanya oleh wartawan mengenai hambatan hubungan Cina-Soviet, Deng mengatakan di Beijing tanggal 19 April 1985 bahwa intervensi pasukan Soviet di Afghanistan, dukungan Soviet terhadap intervensi Vietnam di Kampuchea dan ancaman pasukan Soviet di perbatasan merupakan hambatan utama perbaikan hubungan kedua negara.<sup>19</sup>

<sup>15</sup>Pi Ying-hsien, "The Third Round of Peiping-Moscow Consultations," *Issues & Studies* (November 1983), hal. 8-9.

<sup>16</sup>*Kompas*, 28 Maret 1985.

<sup>17</sup>*Warta Berita Antara*, 10 April 1985.

<sup>18</sup>*Sinar Harapan*, 17 April 1985.

<sup>19</sup>*Kompas*, 20 April 1985.

## PROSPEK HUBUNGAN CINA-SOVIET

Melihat kemajuan-kemajuan dan hambatan-hambatan yang mempengaruhi hubungan antara Cina dan Uni Soviet di atas, tampaknya prospek hubungan kedua negara itu di masa mendatang juga akan tetap dipengaruhi oleh sikap keduanya dalam menghadapi hambatan-hambatan tersebut. Tetapi kemajuan perundingan di atas tampaknya akan lebih banyak tergantung dari sikap Beijing. Uni Soviet secara tegas telah menyatakan bahwa ia mau membuka perundingan tanpa prasyarat apa pun. Sementara itu pihak Cina terus-menerus mengajukan tiga prasyarat yang tampaknya sulit untuk diterima oleh pihak Soviet.

Yang jelas perbaikan hubungan yang dikehendaki oleh Cina sekarang ini lebih cenderung untuk kepentingan dalam negeri, daripada kepentingan politik luar negerinya. Normalisasi hubungan dengan Uni Soviet itu diharapkan dapat: (1) menstabilkan situasi keamanan di daerah perbatasan Cina. Hal ini penting untuk kelancaran pembangunan yang sedang digalakkan itu; (2) melunakkan sikap keras kelompok-kelompok yang selama ini menghendaki diperbaikinya hubungan dengan Uni Soviet dan negara-negara Blok Timur lainnya. Dengan demikian citra Pemerintah Zhao Ziyang bertambah baik.

Ada beberapa faktor yang tampaknya bisa mempengaruhi prospek hubungan Cina-Soviet itu. *Pertama*, kebijakan dasar Cina khususnya sesudah Deng Xiaoping dan kelompoknya berkuasa. Sekarang ini Cina sedang giat-giatnya melaksanakan modernisasi dengan sasaran akhir Cina sebagai negara sosialis yang kuat dan modern pada akhir abad ini. Jadi pencairan hubungan kedua negara akan dapat mempermudah masuknya teknologi murah dari Uni Soviet. Dengan hilangnya ancaman dari Utara, Cina dapat mengalihkan dana yang sebelumnya digunakan untuk membiayai pertahanan ke kepentingan pembangunan di bidang lainnya. Bila demikian halnya, maka prospek hubungan kedua negara akan cerah.

*Kedua*, kebijakan luar negeri Cina. Sejak laporan Hu Yaobang di dalam Kongres PKC ke-12 bulan Oktober 1982, Cina menganut kebijakan luar negeri yang independen dan ingin menjaga jarak dari kedua negara adikuasa. Bila Cina teguh memegang garis independen ini, maka hubungan Cina-Soviet kemungkinan besar akan ditingkatkan. Selama ini kesannya Cina lebih dekat ke Amerika Serikat.

*Ketiga*, penolakan Uni Soviet untuk menerima tiga prasyarat yang diajukan oleh pihak Cina. Masuk akal kalau Uni Soviet menolak dua prasyarat yang diajukan oleh Cina, yaitu menarik pasukannya dari Afghanistan dan mencabut dukungannya bagi invasi Vietnam di Kampuchea. Biaya apa pun yang harus ditanggung Uni Soviet, kiranya negara ini tidak akan bersedia



memenuhi dua prasyarat ini. Uni Soviet sangat berkepentingan di Asia Tenggara. Oleh karena itu tampaknya dia senang kalau Vietnam tetap dekat dengan Moskow dan terus tergantung padanya. Bahkan Dr. Michael Leifer dalam wawancaranya dengan Radio Australia tanggal 1 Mei 1985 menyatakan bahwa Uni Soviet merasa beruntung dengan adanya konflik antara Cina dan Vietnam.

Tetapi bila dilihat dari kepentingan Cina untuk membangun dan melaksanakan empat modernisasinya yang menjadi ambisi Pemerintah Beijing sekarang ini, tidak mustahil Cina akan mau lebih moderat dalam tuntutan bahwa Uni Soviet harus menarik dukungannya kepada Vietnam di Kam-puchea. Memang Cina secara resmi tetap mendukung pasukan perlawanan di Kampuchea. Tetapi mungkin saja hal itu hanya untuk tidak kehilangan muka dan pengaruhnya di kawasan itu.

Dari perkembangan terakhir, tampak Cina bisa dikatakan lebih mementingkan perbaikan hubungan dengan Uni Soviet, daripada mendukung secara konkret perlawanan pasukan Pemerintah Koalisi Republik Demokrasi Kam-puchea. Lihat saja ketika pasukan ini diserbu dan dihancurkan oleh pasukan Vietnam, Cina dapat dikatakan tidak memberikan reaksi apa pun. Tetapi dia justru tetap bersedia menerima Arkhipov dan mengirimkan delegasi Parlemen ke Moskow, dan Hu Yaobang bahkan memberi ucapan selamat yang hangat kepada Gorbachev dan menegaskan keinginannya untuk meningkatkan hubungan politik, ekonomi dan kebudayaan dengan Uni Soviet.

Jika tekanan Cina terhadap Vietnam baik langsung maupun melalui Khmer Merah dapat dikendurkan, mungkin Vietnam pun bersedia mengurangi ketergantungannya kepada Uni Soviet, yang kiranya menyadari bahwa Vietnam akan sangat sulit dijadikan sekedar moncongnya (mengingat nasionalisme Vietnam cukup tinggi). Tetapi hal ini pun akan tergantung pada ada tidaknya alternatif sumber bantuan bagi Vietnam. Di sinilah letak peranan Amerika Serikat, sekurang-kurangnya dalam jangka panjang.

Dari ketiga faktor di atas kita dapat menarik kesimpulan sebagai berikut: (1) hambatan utama normalisasi hubungan adalah invasi pasukan Soviet di Afghanistan. Sedangkan dua hambatan lain tampaknya akan dapat dikompromikan oleh kedua belah pihak, terutama mengingat kebijaksanaan dasar Cina sekarang ini yang lebih mementingkan pembangunan nasionalnya; (2) kebijakan luar negeri yang independen itu sebenarnya juga ditujukan untuk kepentingan pembangunannya. Dengan kebijakan ini Cina tetap dapat mempertahankan hubungan baiknya dengan Amerika Serikat. Ini penting untuk Cina tidak saja guna mengimbangi peningkatan hubungannya dengan Uni Soviet, tetapi juga guna memperoleh modal dan teknologi yang penting bagi pelaksanaan modernisasi.

Di samping itu kebijakan luar negeri yang independen itu juga penting bagi Cina dalam usaha meningkatkan citranya di Dunia Ketiga. Tampaknya Cina sekarang ini mulai mengadakan ofensif diplomatik ke negara-negara Dunia Ketiga. Sebagai contoh, lawatan Zhao Ziyang ke negara-negara Afrika akhir tahun 1982 dan lawatan Hu Yaobang ke negara-negara Pasifik baru-baru ini.







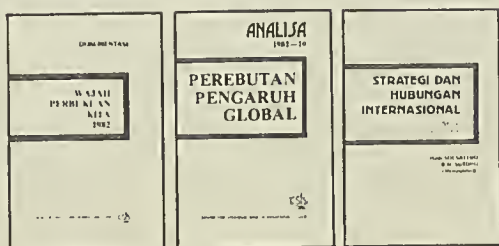




Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa buku-buku dan terbitan berkala:

#### BUKU-BUKU

*Berbagai buku baik dalam bahasa Indonesia maupun bahasa Inggris, hasil penulisan staf CSIS mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hankam, sosial budaya dan lain-lain.*



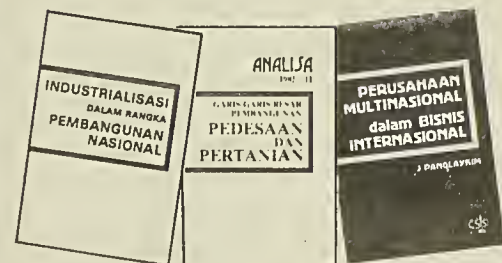
#### ANALISA

*Majalah bulanan, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Harga per eks Rp 750,— langganan setahun (12 nomor) Rp 9.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp 6.750,—*



#### THE INDONESIAN QUARTERLY

*Majalah triwulanan berbahasa Inggris, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkutan-paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp 1.000,—, langganan setahun (4 nomor) Rp 4.000,—, untuk Mahasiswa Rp 3.200,—*



#### DOKUMENTASI

*Kumpulan clipping berbagai surat kabar/bulletin secara sistematis mengenai masalah-masalah tertentu.*

Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada:

BIRO PUBLIKASI — CSIS

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160, Telepon 356532 s/d 356535

Untuk menunjang kegiatan pengkajian, CSIS juga menyediakan PERPUSTAKAAN dan CLIPPINGS yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat. Untuk keperluan tersebut hubungilah:

PERPUSTAKAAN dan BIRO INFORMASI DAN DATA — CSIS

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160, Telepon 356532 - 35